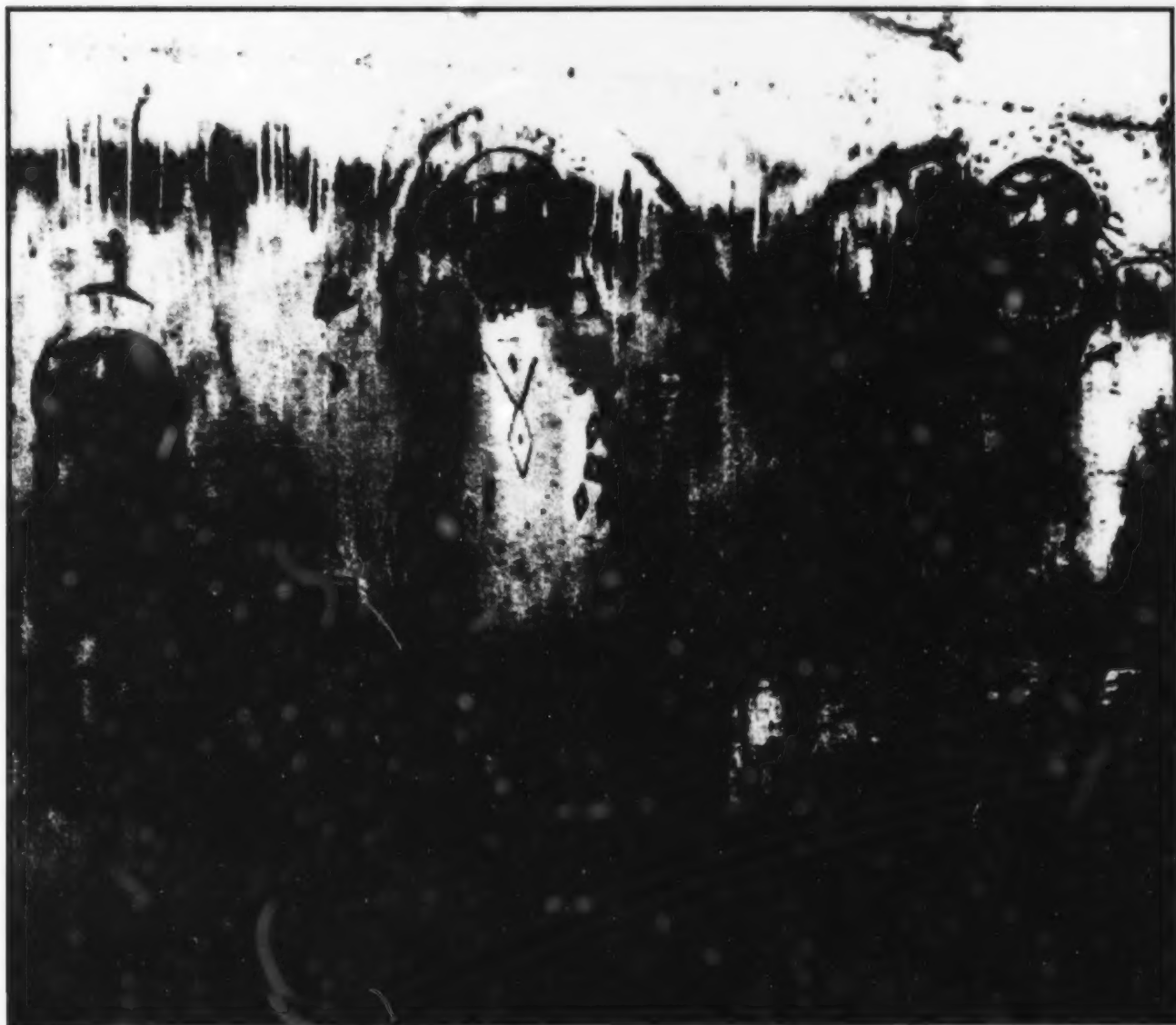


INDIAN CLAIMS COMMISSION



ANNUAL REPORT 1997/1998



To His Excellency
The Governor General in Council

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

In 1997/98, the Indian Specific Claims Commission completed and released seven reports into twelve claims. As of April 1, 1998, inquiries into thirty-nine claims have been completed and reported, and a further three reports are in progress. It has been a productive year for the Commission, and this report provides a summary of our major achievements and activities in relation to specific claims.

As in our previous Annual Reports, we take this opportunity to make important recommendations with regard to, first, an independent claims body; second, the adoption of previous reports and recommendations of the Commission; third, mediation and alternative dispute resolution (ADR); fourth, increased resources to deal with specific claims; fifth, oral histories and traditions; and, sixth, development of a claims inventory. In addition, we continue to encourage Canada and First Nations to use the Commission's mediation and alternative dispute resolution services to help in the timely settlement of specific claims.

It is with pleasure that we submit our Annual Report for 1997/98.

Yours truly,

Daniel J. Bellegarde
Commission Co-Chair

P.E. James Prentice, QC
Commission Co-Chair

November 1998



© Minister of Public Works and Government Services Canada 1998

Cat. No. CP22-48/1999

ISBN 0-662-64035-7

Design: Hoselton Brunet

Photos: Geological Survey of Canada

Cover photo includes image

Indian celebrations during Scottish games at Banff, Alberta,
photo B.R. MacKay, 1927 (#70308)

Text Photos

Chipewyan encampment on Taltson River at mouth of Pierrot Creek, Northern Alberta,
photo by F. Harper, 1914 (#30049)

Big Bear's camp (Cree Indian) Maple Creek, Saskatchewan,
photo by G.M. Dawson, 1883 (#467)



CONTENTS

MESSAGE FROM THE COMMISSIONERS	4
COMMISSION'S RECOMMENDATIONS TO GOVERNMENT, 1997/98	6
RESPONSE TO LAST YEAR'S RECOMMENDATIONS	16
ICC ACTIVITIES FOR 1997/98	17
CARRYING OUT THE MANDATE	17
INQUIRIES AND REPORTS	17
MEDIATION AND FACILITATION	17
SPECIAL PROJECTS AND INITIATIVES	18
ORAL TRADITIONS STUDY	18
ASSISTANCE TO THE JOINT TASK FORCE	19
PRAIRIE LAND SURRENDERS PROJECT	19
PLANS FOR 1998/99	20
TRANSITIONAL ISSUES: AN OVERVIEW	20
CONCLUSION	21
APPENDICES	23
A STATUS OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998	25
OVERVIEW OF INQUIRIES AND MEDIATION/FACILITATION	25
STATUS OF COMPLETED INQUIRIES, 1992-1998	26
SUMMARY OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998	32
Completed Inquiry Reports, 1997/98	32
Inquiries	52
Mediation and Facilitation	60
B OPERATIONAL OVERVIEW	65
C THE COMMISSIONERS	67





MESSAGE FROM THE COMMISSIONERS

We are pleased to present the Annual Report of the Indian Claims Commission (ICC) for 1997/98. Over the past year, the Commission has released seven reports into twelve completed inquiries. Of those seven reports, one covered a claim presented to the Commission jointly by six individual First Nations, requiring six individual inquiries. To date, our Commission has inquired into or mediated 43 First Nations claims, and many others are in different stages of our process.

The Indian Claims Commission is an interim Commission set up in 1991 to resolve First Nations' claims. Concurrently, Canada and First Nations intended to work towards establishing a permanent claims body. During the last year, Canada and the First Nations renewed their efforts to establish the new claims body and claims policy. We look forward to their efforts becoming a reality in the coming months.

We believe the experience and knowledge we have gained over the years can help the new claims regime. The Indian Claims Commission has developed an innovative approach emphasizing open discussion and cooperation between First Nations and Canada through all stages of the claims process. We have seen real results.

For example, two of the claims we reported on this year — the Chippewa Tri-Council inquiry and the Sturgeon Lake First Nation inquiry — were accepted at an early stage in the ICC's process. In both cases, bringing the parties together at an early stage led to a better understanding of the issues at hand and cleared the path to a successful resolution. The surrender claim of the Kahkewistahaw First Nation was accepted this year, based on our recommendation. We were also pleased to see that the Canoe Lake First Nation, the subject of one of our earliest inquiry reports, has completed negotiations with Canada and a settlement has been reached. To date, 16 First Nations' claims have been accepted for negotiation or settled completely as a result of the Commission's inquiry and mediation processes.





A number of our recommendations this year are designed to highlight the lessons of our success. We are calling for greater use of alternative dispute resolution in the claims process. Mediation and facilitation are approaches which reduce the confrontational aspects of claims discussions and foster a cooperative approach. The use of oral testimony in researching and evaluating claims is another important and innovative aspect of our process. Not only is using such testimony respectful of First Nations' culture and values, but oral testimony provides crucial information that is often missing from the written records. The Supreme Court of Canada's decision in the *Delgamuukw* case announced earlier this year recognizes the importance and value of First Nations' oral traditions. We are proud to say that the use of oral history has been a requirement in our inquiry process since day one. *Delgamuukw* confirms our belief that oral tradition cannot be ignored.

As we begin our eighth year of work, our primary concern is to set the stage for a new claims body. We are continuing to inquire into First Nations' claims, and we want to ensure that our recommendations — and the First Nations involved — are acknowledged and receive a response. To this end, we are recommending that Canada provide more resources to examine, evaluate, and respond to our reports. In addition, we believe a new claims body should adopt any outstanding ICC recommendations. We do not want our hard work, and that of First Nations and Canada, to fall through the gaps. First Nations have come to the Commission in the expectation that they will get a fair hearing. Good faith and fairness should be the hallmarks of any new claims process.

It is in this spirit that we present the Indian Claims Commission's Annual Report for 1997/98.





COMMISSION'S RECOMMENDATIONS TO GOVERNMENT, 1997/98

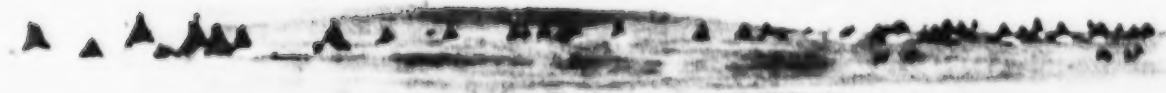
RECOMMENDATION 1

INDEPENDENT CLAIMS BODY

In each of the Commission's last three Annual Reports, we have recommended that Canada and the First Nations create an independent claims body with legislative authority to make binding decisions with regard to both the Crown's lawful obligations towards First Nations and the fair compensation when those obligations have been breached. We continue to believe that this initiative is one of the most important to be undertaken by Canada and First Nations. A permanent, independent body, with authority to mediate claims, conduct inquiries, and make binding decisions, can address many of the inequities in the current system and resolve the backlog of First Nations' claims in a timely and just manner.

The Commission has made a number of suggestions in previous Reports on the structure and powers of an independent claims body. In particular, we have recommended that:

- to ensure legitimacy in the claims process and subscription to the principles of fair claims resolution, the independent claims body should be established by an Act of Parliament and ratified by the Chiefs of the Assembly of First Nations;
- to overcome the Commission's perceived lack of credibility and Canada's lack of response to our Reports — both of which, in our view, arise from the non-binding nature of our recommendations — the new independent claims body should be vested with binding authority to make decisions with regard to the liability of the Crown and the quantum of compensation;
- to ensure confidence in the resolution of claims, the independence of the new claims body should be assured through joint appointment of its members by Parliament and the Assembly of First Nations, subject to judicial review for jurisdictional issues, but also with explicit provision for judicial deference to the specialized expertise of the independent claims body in evaluating evidentiary and historical issues;





- to remove the perception that Canada is both judge and advocate in specific claims proceedings, and, concurrently, to eliminate the lengthy negotiations and costly infrastructure involved in the present process for "validating" or accepting claims for negotiation, the responsibility for this process should be transferred from Canada to the independent claims body; and
- the new independent claims body should have the power to use mediation and other dispute resolution mechanisms to permit the effective negotiated resolution of claims, while retaining the powers of a specialized tribunal to arbitrate the unique circumstances of specific claims where negotiations prove unsuccessful.

We recognize and applaud the efforts of the Joint First Nations-Canada Task Force on Claims Policy Reform (the Joint Task Force) which was established in the spring of 1997 to work cooperatively towards these goals. The Joint Task Force is making progress, and the Commission does not underestimate the many and varied issues that must be addressed. However, we also wish to emphasize the need for Canada and First Nations to continue actively to pursue and finalize these discussions and to begin the legislative process necessary to create the new independent claims body. The Commission was created in 1991 as an interim measure to deal with claims while these discussions took place, and it is now approaching the outer limit of its mandate. We encourage the parties to continue their efforts to conclude the discussions in a timely manner, and we are willing to assist these efforts in any way possible that the parties might request.

The Commissioners, First Nations, and all Canadians anxiously anticipate the beginning of a new regime with a fresh approach to resolving First Nations' claims.





RECOMMENDATION 2

ADOPTION OF PREVIOUS REPORTS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMISSION

Although the Commission cannot be more vigorous in its recommendation that Canada and First Nations should move expeditiously towards the creation of a new independent claims body, it is equally important that the Reports, recommendations, and accumulated experience and expertise of the existing Indian Claims Commission — the product of some seven years' work — should not be lost. This conveyance can be accomplished in two ways:

- First, where the Commission has issued a Report and recommendations that have not yet received a substantive response from Canada, we recommend that Canada should move as quickly as possible to issue a formal response. In this way, the new independent claims body can commence with a fresh mandate and without the need to sort out a backlog of unfinished business.
- Second, should Reports and recommendations still remain without a response when the new independent claims body begins operation, the claims body should, on the application of a First Nation, and where the claims body considers it appropriate to do so, be able to adopt the Commission's earlier recommendations. Similarly, where the Commission's Report and recommendations have been rejected by Canada, the new claims body should have the authority, on resubmission of the claim by the First Nation, and subject to the submission of additional evidence, to adopt the Commission's Report and recommendations or to permit the First Nation to commence a new claim.





RECOMMENDATION 3

ENCOURAGEMENT OF MEDIATION

AND ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (ADR)

In its Annual Reports for 1994/95 and 1995/96, the Commission commented that Canada and the First Nations should rely to a greater extent on the Commission's mandate and abilities in mediation and other forms of assisted negotiation. Led by skilled and experienced mediators such as Mr Robert F. Reid, QC, the Commission's Legal and Mediation Advisor, the parties can embark on frank and open discussions that will allow them to avoid or resolve impasses and to achieve claims settlements. In appropriate circumstances, the mediation process can be more constructive and effective than the courts or even the Commission's own inquiries, both of which are, by their nature, adversarial.

We note that one of the pillars on which the new independent claims body is intended to stand is a continuation of the Commission's mediation function. In support of this proposal, we recommend that the mandate of the new claims body be extended to include the "validation" or acceptance of claims for negotiation. Because mediation is a consensual process — that is, both parties must request it — and because claims are currently validated based on the legal opinions of the Department of Justice, mediation under the present regime is often scuttled before it begins by the conclusion of Canada's lawyers that no outstanding lawful obligation exists. Moreover, as we stated in our 1994/95 Annual Report, "counsel representing Indian Affairs in mediation attempts have no authority to discuss or negotiate on the basis of risk assessment, or to consider any other factors, outside the existing legal opinion, which might justify reconsideration." This means that Canada's willingness to participate in mediation and other assisted negotiations is generally restricted to negotiations following acceptance of the claim, and does not extend to negotiating acceptance of the claim in the first place.

By implementing a cooperative approach at an early stage in the process, both parties can work together to research a claim and come to a clear





understanding of its nature and the issues involved. In many cases, this awareness may be enough to encourage resolution, since the dispute may have stemmed from the parties' different perceptions of the facts underlying the claim or a misunderstanding of each other's positions. In any case, mediation can foster a more open and productive atmosphere and lead to a settlement that is more satisfactory to both parties than a similar result imposed through arbitration. A mediated process, taken to a fair and equitable conclusion, can build stronger bonds between the parties by re-establishing and reinforcing the elements of trust and integrity that characterized the relationship of Canada and First Nations at the time of treaty.





RECOMMENDATION 4

INCREASE OF RESOURCES TO DEAL WITH SPECIFIC CLAIMS

In each of its Annual Reports, the Commission has stressed the need for Canada to commit more resources within both the Department of Indian Affairs and Northern Development and the Department of Justice to deal with, assist in, and respond to the Commission's work. However, the advantages of the Commission's process, which is less costly and less adversarial than litigation, can be seriously undermined when Canada fails to address, quickly and substantively, both First Nations' claims and the Commission's Reports and recommendations. If resolving these claims is a priority, it must be reflected in the resources devoted to their resolution.

In our view, Canada should devote sufficient manpower and funds:

- to eliminate the current backlog of specific claims and permit future inquiries to proceed in a timely and effective manner;
- to participate effectively in the Commission's mediation efforts, to enable the Commission to work proactively with government departments to resolve claims issues, and, most important, to settle claims; and
- to respond to the Commission's outstanding Reports and recommendations, to which no substantive responses have yet been forthcoming.

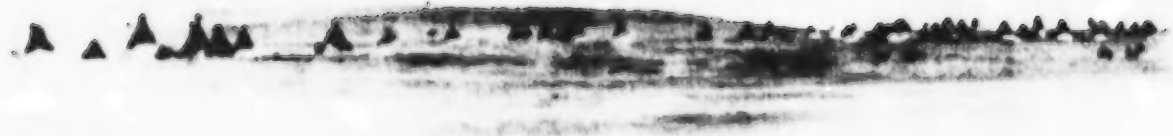
These resources are especially needed as the Commission winds down and a new independent claims body emerges, so that the latter can commence its mandate with a minimal backlog of unresolved claims.

In particular, if the Joint Task Force successfully shepherds the new claims body and process into being, additional resources will be necessary in any event to respond to the work that the new body generates. Assuming that the new claims body is clothed with the jurisdiction of a quasi-judicial tribunal to make binding decisions, Canada will be obliged to answer to the new claims body's verdicts in the same peremptory manner that it must currently respond to rulings of the courts and other tribunals.





In the meantime, timely responses to the Commission's work would contribute to the perception of fairness and justice in the negotiation and resolution of specific claims. For this reason, we recommend that Canada now allocate the resources to participate fully and cooperatively in the resolution of claims, commencing at the outset with mediation and other forms of assisted negotiation, and carrying through the entire claims process to ultimate settlement.





RECOMMENDATION 5

RECOGNITION OF ORAL HISTORIES AND TRADITIONS



The Commission has always viewed its community sessions as essential to the integrity and effectiveness of its inquiry process. Community sessions provide First Nations with the opportunity to share their oral histories in a manner that respects Indian traditions. They also provide a uniquely aboriginal perspective on historical developments that have typically been documented solely from the Government's viewpoint.

The Commission's process has received at least tacit vindication in the recent reasons of the Supreme Court of Canada in *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 SCR 1010. Chief Justice Lamer remarked that, although "[m]any features of oral histories would count against both their admissibility and their weight as evidence of prior events in a court [taking] a traditional approach to the rules of evidence[,] . . . aboriginal rights are truly sui generis, and demand a unique approach to the treatment of evidence which accords due weight to the perspective of aboriginal peoples." He concluded that the laws of evidence must be adapted on a case-by-case basis so that oral history can be "accommodated and placed on an equal footing" with the types of historical evidence, largely documentary, with which courts are familiar. As Dickson CJ commented in *Simon v. The Queen*, [1985] 2 SCR 387, given that most aboriginal societies "did not keep written records," the failure to do so would "impose an impossible burden of proof" on aboriginal peoples and "render nugatory" any rights they have.

In the context of these statements of principle, the challenge that lies ahead for Canada, First Nations, the Commission, and any new independent claims body is to establish a process for defining, receiving, assessing, and weighing oral history in a manner that respects the culture and traditions of First Nations while concurrently satisfying Canada that the evidence has been reliably and authoritatively delivered and properly tested. The Commission recognizes that, although its process of receiving oral history in community sessions satisfies the spirit of *Delgamuukw*, there may be opportunities to





work cooperatively with Canada and First Nations to further refine that process and thereby lend even greater weight to the testimony of elders and other key members of aboriginal communities. This refinement should be one of the priorities in developing the mandate of any new claims body that might be struck to succeed the Commission.





RECOMMENDATION 6

DEVELOPMENT OF A CLAIMS INVENTORY



To facilitate the Commission's efforts, and to allow any new independent claims body to begin its work immediately and effectively, the Commission recommends that First Nations and Canada should work together to establish an inventory of all existing claims, classified by category of claim. If possible, the parties should strive to enter into agreements that will permit claims raising similar issues to be dealt with jointly, and with provincial involvement where required. An example is the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement, cultivated in the wake of the recommendations of the Office of the Treaty Commissioner for Saskatchewan, which developed the "equity formula" as a fair and reasonable means of resolving the outstanding treaty land entitlement claims of the participating First Nations. In the Commission's view, processing the many pending specific claims can be greatly expedited if Canada and the First Nations can agree to deal with similar claims simultaneously, while concurrently retaining the right to deal with a claim separately in the event that the facts of a particular case make it unique. If the goal is to resolve the huge backlog of claims quickly, fairly, and consistently, we believe that such an approach has much to commend it.





RESPONSE TO LAST YEAR'S RECOMMENDATIONS

The Commission made five recommendations to the Government of Canada in its 1996/97 Annual Report. Although there has been no formal response from the government on these recommendations, there has been progress on the recommendation to create an independent claims body.

As discussed previously, the Joint Task Force was created and is continuing its work with the goal of establishing a legislative framework for the new independent claims body.

The other recommendations from 1996/97 were that any breach of fiduciary duty should be confirmed as a lawful obligation; alternatives to monetary compensation should be allowed; the resources devoted to specific claims resolution should be increased; and the Specific Claims Policy directive stating that specific claims must be at least 15 years old should be removed.





ICC ACTIVITIES FOR 1997/98



CARRYING OUT THE MANDATE

INQUIRIES AND REPORTS

This section provides an overview of the various claims and files currently before the Indian Claims Commission. Since its inception, the Indian Claims Commission has issued reports on 39 inquiries and one mediation. For more detailed information on the reports and claims listed here, see Appendix A.

Overview

- 39 Completed inquiries and reports
 - 1 Mediation report
 - 3 Reports in progress
- 17 Inquiries in various stages of process
 - 1 Inquiry in abeyance or closed
- 10 Claims in mediation/facilitation
- 16 Claims settled or accepted for negotiation

MEDIATION AND FACILITATION

Since its inception, the Indian Claims Commission has seen 16 specific claims settled or accepted for negotiation by Canada. These successes are a result of the Commission's unique inquiry process and its ability to provide mediation assistance when requested by the First Nation and Canada.

In ideal situations, claims are accepted early in the ICC process. There is then no need to go through a full inquiry, and the parties save time, money, and energy. To date, seven claims have been accepted for negotiation at an early stage of the process. One of the keys to this success is the effectiveness of the Commission's planning conference, which brings the First Nation and Canada together at an early stage to discuss the claim in an open and informal environment. In some instances, planning conferences have evolved into a mediation rather than a full inquiry.

Under the mediation mandate, the Commission has undertaken a number of initiatives and has applied the concept of open, face-to-face dialogue in





resolving claims. The Michipicoten Pilot Project marks the first time that federal government and First Nation officials have worked cooperatively to conduct joint research and to formulate a joint claims submission. To date, the project has been successful and both parties are pleased with the progress.

The Commissioners continue to recommend in their Annual Reports that Canada and the First Nations should increasingly rely on the Commission's mandate and capacity in mediation and other forms of assisted negotiations.

SPECIAL PROJECTS AND INITIATIVES

ORAL TRADITIONS STUDY

On December 5, 1997, the Commission hired a contractor to complete a research study on the use of oral history and tradition, both in the conduct of an inquiry and as a means of introducing knowledge of the past into the existing documentary record of the specific claim under review. The Commission will consider the results of this research in its evaluation of its own process and with a view to publishing a guide to assist claimant First Nations in preparing for the review of their rejected specific claims by the Commission.

The contractor has been asked to review the literature and the law, especially in light of *Delgamuukw*, to provide advice on alternatives available to the Commission, as an inquiry body, on gathering traditional knowledge of the past; and to advise the Commission on ways to apply this traditional knowledge in its review of claims.

ASSISTANCE TO THE JOINT TASK FORCE

When the Joint Task Force was formed in the spring of 1997, the Commission offered to assist with any activities related to the organization or procedure for the start-up of the new independent claims body. As part





of that assistance, we contracted an expert to prepare a study of the structural options and administrative implications of this new body. The study was presented to the Joint Task Force in March 1998.

Commission Counsel was invited to participate in the Joint Task Force as an impartial resource person in the joint legislative drafting process. The Commission Administrator also provided advice on structural, organizational, and resource issues.

The Commission participated in meetings dealing with communications and assisted in the development of material to promote a general understanding of the history of land claims.

PRAIRIE LAND SURRENDERS PROJECT

The study by Dr Peggy Martin-McGuire, "First Nation Land Surrenders on the Prairies, 1896-1911," is currently in the final stage of production. It was designed to identify the federal legislative and policy framework that prevailed from 1896 to 1911, and the extent to which social, economic, political, and cultural factors influenced the practices of key government officials and agencies in the surrender of Indian reserves. Although only limited information was available to Dr Martin-McGuire on First Nations' understandings, attitudes, and values relating to surrenders, the report relates the perspective of the First Nations where possible.





PLANS FOR 1998/99

TRANSITIONAL ISSUES: AN OVERVIEW

The 1998/99 fiscal year will be a transitional period for the Indian Claims Commission. During this transition, the Commission will provide direction and assistance when requested by the Joint Task Force. The experience, expertise, and corporate memory of the Commission can help to facilitate a smooth transition. The Commission will continue to inquire into and provide mediation on specific claim disputes. In addition, research will be made available, an inventory of claims will be prepared, and studies will be conducted in areas such as gathering and using oral evidence. We will also provide information on administrative implications of transitional issues, and facilitate public education and awareness about land claims and the claims process.





CONCLUSION



In 1997/98, the Commission's activities have again highlighted many complex and difficult issues that will require significant time and resources for government to address. Many of these issues have been outstanding for decades and most assuredly will not go away. Aggrieved First Nations are passionately committed to having their claims addressed, and government must find a way to deal with the present claims and the increasing numbers of new claims that arise every year. The Fishing Lake and Michipicoten examples show how willingness, flexibility, and a joint commitment to problem-solving can facilitate effective discussion.

The Commission's knowledge of and experience in claims settlements continue to expand and improve, and we will persist in seeking better ways to help the parties reach mutually acceptable agreements. In the upcoming year, 1998/99, we will continue to work with all parties by providing independent research and information for a joint and expeditious review of claims. As part of its ongoing commitment to fairness in claims review, the Commission will support Canada, the Assembly of First Nations, and the Joint Task Force in their efforts in the coming year.





APPENDICES

A STATUS OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998

OVERVIEW OF INQUIRIES AND MEDIATION/FACILITATION

STATUS OF COMPLETED INQUIRIES, 1992-1998

SUMMARY OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998

Completed Inquiry Reports, 1997/98

Inquiries

Mediation and Facilitation

B OPERATIONAL OVERVIEW

C THE COMMISSIONERS





APPENDIX A

STATUS OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998

OVERVIEW OF INQUIRIES AND MEDIATION/FACILITATION

39	Completed inquiries and reports
1	Mediation report
3	Reports in progress
17	Inquiries in various stages of process
1	Inquiry in abeyance or closed
10	Claims in mediation/facilitation
16	Claims settled or accepted for negotiation



STATUS OF COMPLETED INQUIRIES, 1992-1998

ICC Report, Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
1 Athabasca Chipewyan: W.A.C. Bennett Dam and environmental damage to IR 201 <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	March 1998	None	No response from Canada	
2 Athabasca Denesuline: Aboriginal and treaty harvesting rights north of 60th parallel <i>Recommended Canada acknowledge treaty rights</i>	December 1993	August 1994	Canada rejected recommendations made in December 1993 report — <i>No response to Supplementary Report submitted by ICC in November 1995</i>	
3 Buffalo River: Primrose Lake Air Weapons Range — loss of commercial and treaty harvesting rights <i>Part of claim recommended for negotiation</i>	September 1995	None	No response from Canada	
4 Canoe Lake: Primrose Lake Air Weapons Range — breach of treaty and fiduciary obligations <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	August 1993	March 1995	Accepted on qualified basis — no breach of treaty or fiduciary obligation but need to improve economic and social circumstances	Settled June 1997
5 Chippewas of Kettle and Stony Point: 1927 Surrender <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	March 1997	None	No response — Supreme Court of Canada is hearing appeal on Ontario Court of Appeal decision re: validity of 1927 surrender	
6 Chippewa Tri-Council: Collins Treaty <i>Accepted with assistance of Commission</i>	March 1998	None required	No substantive response required from Canada because claim accepted	Accepted March 1998
7 Chippewas of the Thames: Unlawful surrender of reserve <i>Settled with assistance of Commission</i>	December 1994	None required	No substantive response required from Canada because claim settled	Settled January 1995

ICC Report, Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
8 Cold Lake: Primrose Lake Air Weapons Range — breach of treaty and fiduciary obligations <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	August 1993	March 1995	Accepted on qualified basis — no breach of treaty or fiduciary obligation but need to improve economic and social circumstances	Accepted March 1995
9 Cowessess: QVIDA flooding claim <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	February 1998	None	No response from Canada	
10 Eel River Bar: Eel River Dam <i>Recommended claim not be accepted for negotiation</i>	December 1997	None required	No substantive response from Canada required — ICC considering First Nation's request for reconsideration	
11 Fishing Lake: 1907 surrender Canada accepted claim for negotiation after considering evidence revealed during ICC community session	March 1997	None required	No substantive response required from Canada because claim accepted for negotiation	Accepted August 1996
12 Flying Dust: Primrose Lake Air Weapons Range — loss of commercial and treaty harvesting rights <i>Part of claim recommended for negotiation</i>	September 1995	None	No response from Canada	
13 Fort McKay: Treaty land entitlement <i>Recommended that Canada owed outstanding entitlement of 3,815 acres to Band</i>	December 1995	None	No response from Canada	
14 Friends of the Michel Society: 1958 enfranchisement <i>No lawful obligation found, but recommended that Canada grant special standing to submit specific claims</i>	March 1998	None	No response from Canada	

ICC Report, Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
15 Homalco: Alleged that Canada owed statutory or fiduciary obligation to obtain 80 acres of land from province of BC <i>Part of claim recommended for negotiation: re: 10 acres</i>	December 1995	December 1997	Canada rejects ICC recommendation as being outside scope of specific claims policy	
16 Joseph Bighead: Primrose Lake Air Weapons Range — loss of commercial and treaty harvesting rights <i>Recommended claim not be accepted for negotiation</i>	September 1995	None required	No substantive response from Canada required	
17 Kahkewistahaw: Treaty land entitlement <i>Recommended claim not be accepted for negotiation</i>	November 1996	None required	No substantive response from Canada required	
18 Kahkewistahaw: 1907 Surrender <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	February 1997	December 1997	Canada accepts ICC recommendation under specific claims policy	Accepted December 1997
19 Kawacatoose: Treaty land entitlement <i>Recommended that Canada owed shortfall of 8,576 acres to Band, subject to confirming research</i>	March 1996	None	No response from Canada	
20 Lac La Ronge: Treaty land entitlement <i>Recommended claim not be accepted for negotiation</i>	March 1996	None required	No substantive response required from Canada	
21 Lax Kw'aleams: Demand for absolute surrender as pre-condition to settlement <i>Recommended that Canada exclude aboriginal rights from scope of surrender clause</i>	June 1994	None	No substantive response from Canada — parties continue to meet in attempt to reach a settlement agreement	

ICC Report, Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
22 Lucky Man Cree: Treaty land entitlement Recommended parties undertake further research to establish the proper treaty land entitlement population	March 1997	May 1997	Canada accepts ICC recommendation for further research. Canada completed research February 1998, indicating no TLE shortfall. First Nation reviewing work and conducting own research	
23 Mamaleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox: McKenna-McBride Applications Recommended claim be accepted for negotiation	March 1997	None	No response from Canada	
24 Micmacs of Gesgapegiag: Pre-Confederation claim to 500-acre island No substantive recommendations made because Canada agreed to reconsider merits of claim	December 1994	None required	No substantive response required — March 1995, Canada acknowledged receipt of report and advised claim was in abeyance pending outcome of related court case	
25 Mikisew Cree: Economic entitlements under Treaty 8 Canada accepted claim for negotiation after planning conference session	March 1997	None required	No substantive response required from Canada because claim accepted for negotiation	Accepted December 1996
26 Moosomin: 1909 Surrender Recommended claim be accepted for negotiation	March 1997	December 1997	Canada accepts ICC recommendation under specific claims policy	Accepted December 1997
27 Muscowpetung: QVIDA flooding claim Recommended claim be accepted for negotiation	February 1998	None	No response from Canada	
28 Nak'azdli: Aht-Len-Jees IR 5 and Ditchburn-Clark Commission Canada accepted claim for negotiation after considering evidence revealed during ICC community session	March 1996	None required	No substantive response required from Canada. Claim accepted for negotiation	Accepted January 1996

ICC Report, Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
29 'Namgis: Cormorant Island Recommended claim be accepted for negotiation based on breach of obligation under order in council and fiduciary obligation	March 1996	None	No response from Canada	
30 'Namgis: McKenna-McBride Applications Recommended that part of claim be accepted for negotiation	February 1997	None	No substantive response from Canada — September 1997, Michel Roy wrote that Canada has commissioned additional research to assist in establishing broader context for claims relating to McKenna-McBride	
31 Ochapowace: QVIDA flooding claim Recommended claim be accepted for negotiation	February 1998	None	No response from Canada	
32 Pasqua: QVIDA flooding claim Recommended claim be accepted for negotiation	February 1998	None	No response from Canada	
33 Sakimay: QVIDA flooding claim Recommended claim be accepted for negotiation	February 1998	None	No response from Canada	
34 Standing Buffalo: QVIDA Flooding Claim Recommended claim be accepted for negotiation	February 1998	None	No response from Canada	
35 Sturgeon Lake: Agricultural lease Accepted for negotiation with assistance of Commission	March 1998	None required	No substantive response required from Canada because claim accepted for negotiation	Accepted August 1997

I/C Report: Nature of Claim and Recommendation	Date of Report	Date of Response	Nature of Response to Recommendation	Accepted/ Settled
36 Sumas: IR 6 railway right of way and reversionary rights of Band <i>Recommended claim be accepted for negotiation</i>	February 1995	December 1995	No substantive response — Canada rejected it on grounds that claim involved issues which are before the courts in other cases	
37 Sumas: 1919 Surrender of IR 7 <i>Recommended joint research undertaken to determine fair market value of surrendered land</i>	August 1997	January 1998	Canada willing to explore possibility of joint research to determine if evidence exists for a claim	
38 Waterhen Lake: Primrose Lake Air Weapons Range — loss of commercial and treaty harvesting rights <i>Recommended part of claim be accepted for negotiation</i>	September 1995	None required	No response from Canada — First Nation has requested meeting to discuss concerns re: findings of Commission	
39 Young Chipewyan: Unlawful surrender claim <i>Recommended that claim not be accepted for negotiation but that further research be undertaken by parties re: surrender proceeds</i>	December 1994	February 1995	Funding proposal submitted by Band for research and consultation under consideration by Indian Affairs	

SUMMARY OF CLAIMS AS OF MARCH 31, 1998

In 1997/98, the Commission released seven reports into 12 completed inquiries. A summary of the findings and recommendations made by the Commission in each report is set out below.

Completed Inquiry Reports, 1997/98

Athabasca Chipewyan First Nation [W.A.C. Bennett Dam and damage to IR 201], Alberta

The ancestors of the present-day Athabasca Chipewyan First Nation were traditional hunters and trappers who were not predisposed to agricultural pursuits. The fur trade flourished in the delta of the Peace, Athabasca, and Birch Rivers, and the aboriginal population was also well supplied with game, fish, and waterfowl. With the discovery of gold in the Yukon in 1896, large numbers of non-Indians began passing through the area on their way north, and this activity spurred the signing of Treaty 8 in 1899. Although the treaty provided for reserves "not to exceed in all one square mile for each family of five," it was widely recognized at the time of treaty that most residents of the area were less concerned with immediately selecting reserves than with protecting their traditional way of life based on hunting, fishing, and trapping.

By 1918, railways and steamers provided easy access to the area for non-native and Métis trappers. In 1922, in response to escalating competition for increasingly scarce resources, the Indians began to seek exclusive rights to a sufficient area to "make a living on, in hunting, trapping and fishing." Eventually, reserves were set apart in 1931, including the main reserve (IR 201) as well as seven small sites where the Chipewyan had houses, gardens, cemeteries, and fishing grounds. Because of concerns raised by Alberta, IR 201 was not finalized until 1935. Owing to its marshy nature, it was made larger than the treaty requirements had to be and was defined by natural water boundaries rather than a more typical survey.

The complex flood regime of the Peace-Athabasca Delta meant that the peak spring flows of the Peace River created a natural hydraulic dam that flooded the delta every two to three years. This process recharged the wetlands and "perched basins," providing an exceptional habitat for muskrat and



other fur-bearing species. The Chipewyan relied heavily on these resources for a "good living."

In 1957, Premier W.A.C. Bennett and the British Columbia government announced plans to develop a large-scale hydroelectric project to harness the immense power-generating potential of the Peace River. Construction of the dam 965 kilometres upstream of the Peace-Athabasca Delta commenced in 1962, before the institution of mandatory environmental assessment procedures. When BC Hydro began regulating the flow levels of the Peace River to fill the reservoir in 1968, no formal warning of the flow reduction had been given to downstream residents, and no environmental or social studies had been undertaken to determine the effects of the dam.

The impact of the dam on wildlife habitat in the delta was "immediate and severe," since the natural water regime was effectively reversed to provide the high flows required in winter to supply the Lower Mainland's power demands. Although the federal government had been aware of the dam's potential impact downstream by 1959, it chose not to enforce the requirement that British Columbia obtain approval under the *Navigable Waters Protection Act (NWPA)*. Meetings requested by Canada and Alberta to address the problem were ignored or rebuffed by British Columbia. A lawsuit commenced by the First Nation and others in 1970 did not proceed because of a lack of resources. Steps were initiated to mitigate the damages through a variety of works in the delta, but they either had limited effectiveness or caused other flooding problems and had to be removed. The inescapable conclusion is that the construction and operation of the Bennett Dam caused the First Nation and IR 201 to sustain significant environmental damage as the delta dried out. The reserve now has been rendered almost valueless to the members of the First Nation.

Although not every aspect of the Crown's fiduciary relationship with aboriginal peoples gives rise to an enforceable fiduciary duty, the Commission applied the "rough and ready guide" established in *Frame v. Smith* for determining whether a fiduciary obligation should exist in a given case. As early as the *Royal Proclamation of 1763*, the federal Crown undertook the general responsibility to protect and preserve Indian reserve land. With specific regard to Treaty 8, Canada had provided assurances that the Indians could continue to hunt and trap as they had before the treaty, and





this was the critical guarantee that had induced them to accept the treaty. Moreover, when large numbers of trappers began to compete with the Indians in the delta area, IR 201 had been set apart because its rich resources would secure a stable source of income for the First Nation. No reasonable interpretation of Treaty 8 would allow Canada or a province to prevent a First Nation from exercising its treaty harvesting rights, to destroy the economies on which the Indians' signing of Treaty 8 was premised, or to allow substantial interference with treaty rights on reserve land. The Crown had both a duty and a significant power to exercise its constitutional jurisdiction over navigation, federal proprietary interests, and Indian lands, and to protect the First Nation's reserve lands and treaty rights. The First Nation was and is entitled to expect the Crown to take reasonable steps to prevent, mitigate, or seek full compensation for destruction of its livelihood, damages to IR 201, and substantial infringement on its treaty harvesting rights.

The *Indian Act* provides the Minister with extensive powers to control and manage reserve land. In this case, the Crown's fiduciary responsibilities with regard to these lands were not narrowed by the devolution of its control and management powers to the First Nation. Although the First Nation exercised some measure of autonomy by commencing legal action against British Columbia, the Crown also had scope to exercise its powers unilaterally to protect the First Nation pursuant to its regulatory authority under the *NWPA*. BC Hydro argued that this Act was inapplicable because the Peace River was not navigable at the dam site, the whole body of water must be considered to determine navigability. The approval of the federal Minister of Public Works was required for all dams constructed on navigable waters, and, since the Peace River is navigable, Canada had considerable leverage to intervene in the construction and operation of the dam. Although Canada argued at the Inquiry that intervention for purposes other than navigation would be improper, the Supreme Court of Canada in *Friends of the Oldman River Society* held that it is appropriate for the Minister to consider the environmental impacts of a work on other federal areas of jurisdiction, including reserve lands. The Court also found that the Crown has a positive duty to exercise its regulatory authority under the *NWPA*.

The First Nation was peculiarly vulnerable to the Crown's unilateral exercise of discretion in failing to take steps to protect the First Nation's



interests. The Crown had the regulatory authority with regard to the dam's construction, and had the resources to prevent, mitigate, or seek compensation for damages caused to IR 201. The Crown was also required to take reasonable steps and exercise ordinary prudence to protect the reserve and the First Nation's livelihood, but it failed to meet this standard of care. The steps taken by Canada to mitigate were simply too little, too late. The situation cried out for intervention on behalf of aboriginal peoples and Canadians in general, but Canada failed to act, notwithstanding its responsibilities for, among other things, national parks, navigation, riparian rights, and Indian lands. In so doing, Canada breached its fiduciary obligations towards the First Nation. The Commission therefore recommended that the First Nation's claim be accepted for negotiation under the Specific Claims Policy.

**Chippewa Tri-Council
[Collins Treaty], Ontario**

The specific claim was submitted to the Department of Indian Affairs in 1986 by the Chippewa Tri-Council, composed of the Chippewas of Beausoleil First Nation, the Chippewas of Rama First Nation, and the Chippewas of Georgina Island First Nation. Indian Affairs rejected the claim in October 1993, and the Tri-Council brought the claim to the Indian Claims Commission shortly thereafter.

The Chippewa Tri-Council claim was originally based on traditional use and occupation of certain lands in the province of Ontario by the Chippewa people. The lands at issue were roughly described in the statement of claim as falling within the following townships in Simcoe County: Oro, Medonte, Orillia, Matchedash, and Tay.

In the 18th century, the British became interested in this area because of its strategic military importance for communication, trade, and travel. In 1785, John Collins, then Deputy Surveyor General, was asked to survey the route and report on what lands might be required from the Indians in the region. Collins reported in August of that year that he had entered into an agreement with Chiefs of the Mississauga Nation (the Mississauga and Chippewa Indians were both part of the Ojibwa Nation and were often mistaken for each other). A memo written by Collins at the time seemed





to indicate that the agreement was for a right of passage or right of way. This agreement came to be known as the "Collins Purchase."

The nature of the agreement was an important issue in the claim. There was some question as to whether the agreement actually constituted a treaty; whether it allowed a right of passage or was actually a purchase or surrender of the land; whether Collins had the authority to enter into a treaty; and what, if any, compensation was due. The issues were further complicated by the fact that the Collins Treaty lands were included in the 1923 Williams Treaty, which provided for the surrender of three large tracts of land in southern Ontario. The relationship between the Collins Treaty and the Williams Treaty raised more issues in the claim, including alleged breaches of Canada's fiduciary responsibilities and resulting damages to the Chippewa Tri-Council nations.

With the Commission's involvement, the parties managed to clarify and focus these issues and arrive at a mutual agreement. The Commission's inquiries begin with planning conferences – meetings chaired by the ICC at which Canada and the First Nation jointly discuss the issues and their positions. The unique process used by the Indian Claims Commission involved bringing the parties together to discuss the merits of the claim face to face in an informal, open manner on several occasions. In this instance, Canada agreed to accept the Chippewa Tri-Council claim under its Specific Claims Policy, and, when the parties arrived at a basis for a settlement, there was no need to proceed with a full inquiry. A claim by three Ontario First Nations that had remained unsettled for almost 12 years has now been accepted by Canada, and an agreement in principle has been reached for a settlement. The Commission released its report into this inquiry in March 1998.

Eel River Bar First Nation [Eel River Dam claim], New Brunswick

The ancestors of the Eel River Bar First Nation were parties to the 1779 Treaty of Peace and Friendship, in which the Crown promised that the Indians "shall remain in the Districts before mentioned Quiet and Free from any molestation of any of His Majesty's Troops or other his good Subjects in their Hunting and Fishing." A reserve was initially set aside for



the First Nation in 1807, and, by 1962, the reserve comprised 434.67 acres. The Order in Council first setting apart the reserve provided that land at the mouth of the Eel River, "including the Eel Fishery," be reserved to the Indians. Because the land base was unsuited for agriculture, the First Nation came to rely on the clam harvest as the mainstay of its economy.

In 1962, the New Brunswick Water Authority (NBWA) sought to erect a dam at the mouth of the Eel River to secure a supply of fresh water to attract industry to the Town of Dalhousie. Indian Affairs recognized that the project could have an impact on the First Nation's clam flats and retained Dr J.C. Medcof of the Fisheries Research Board to study the problem. Although Dr Medcof was at first unable to provide a firm opinion on the effects of damming the river, Indian Affairs pursued the First Nation's position that an upstream site would be preferable to the NBWA's favoured location at the river's mouth. Eventually, in part because of the costs associated with the river mouth location, the upstream site was selected. Owing to time constraints in attracting Canadian Industries Limited to the area, the First Nation passed a Band Council Resolution (BCR) in 1963 authorizing the Town of Dalhousie to proceed with construction subject to compensation of \$4000 for the land to be flooded, compensation on a volume basis for loss of clam and smelt production (not to exceed \$50,000), and assistance in creating a trout fishing pool as a tourist attraction. The compensation for loss of production could be reduced by 5 per cent for every male Indian obtaining alternative employment providing remuneration of not less than \$2000 before September 1, 1967.

Indian Affairs was uncertain whether the First Nation had a legally enforceable claim for loss of income from the fishery, and the potential losses were difficult to assess pending release of Dr Medcof's survey. The dam was completed by November 1963 without an agreement on compensation or any formal authorization under the *Indian Act*. Negotiations continued until 1968, but the First Nation and the NBWA were unable to reach agreement on terms concerning employment and the value of the clam fishery. Whether due to systemic discrimination, high unemployment, or otherwise, the Town of Dalhousie did not prove successful in securing alternative employment opportunities for the Indians. As negotiations foundered, senior officials of Indian Affairs became involved. Since the idea of employment had proven





unworkable, the First Nation pressed for full financial compensation. Dr Medcof's final report, completed in late 1967, forecast "great and long-lasting" effects from the dam and recommended that the Town of Dalhousie share with the First Nation the considerable benefits to be derived from the project.

In 1968, the NBWA sought to increase the storage capacity of the reservoir, and the province assumed the town's position in the settlement discussions. During the negotiations, the First Nation passed a BCR instructing the Minister of Indian Affairs to issue a one-year permit to the province to permit work to be undertaken until a formal agreement could be negotiated. In March 1970, the Band Council passed another BCR accepting terms proposed by the NBWA, but Indian Affairs took steps to negotiate better terms to limit the NBWA's rights of access and to reserve the First Nation's right to claim compensation for future damages. Ultimately, following considerable bargaining, and despite Indian Affairs' ongoing concern that the First Nation did not have any special claim or treaty rights to the area, the final agreement of May 14, 1970, provided that, in exchange for the necessary lands, the NBWA would pay \$15,000 for some 115 acres of land, \$25,000 for damage and losses caused by the works, and an initial amount of \$9591.12, plus \$10,000 to \$27,375 per year for 20 years, based on the quantity of water pumped. The agreement provided that the NBWA would acquire the headpond area by expropriation, and the areas required for a pipeline, pumphouse, and access road under a permit pursuant to section 28(2) of the Indian Act. It contained no employment provisions, however. In 1995, new pumping fees were negotiated at significantly higher rates than for the first 20 years.

The Commission concluded that, while the First Nation had treaty fishing rights under the treaty of 1779, it was open to Canada, before the *Constitution Act, 1982*, to infringe upon those rights, provided it expressed a clear intention to do so. Canada did infringe upon those rights, but the issue is whether it had lawful authority, by statute or agreement with the First Nation, to do so. In accordance with the Supreme Court of Canada authority in *Opetchesht Indian Band v. Canada*, the section 28(2) permit was properly granted, having regard for the length of its term, the ascertainability of its termination, and the nature of the interest granted. As for the headpond area, the Governor in Council authorized this expropriation under section



35(3) of the *Indian Act*, meaning that it was not necessary for the NBWA to comply with the formal expropriation requirements of the provincial statute. Although the First Nation consented to the expropriation, this agreement did not alter the fact that the acquisition was essentially compulsory, and thus it could not be claimed that there can be no expropriation where the owner consents to the taking. Moreover, a surrender is not required where reserve lands are acquired by expropriation.

The consent or agreement of the First Nation as expressed in the 1963 BCR was void because no permit has been issued under section 28(2) of the *Indian Act*. There was a trespass on reserve land from 1963 to 1970, the extent of which was narrowed by the 1968 permit, since the permit did not authorize use of the headpond lands. However, no lawful obligation flowed from this trespass because the 1970 agreement compensated for losses and damages arising from the project.

Regard must be had to the twin principles of autonomy and protection in dealing with the disposition of Indian interests in reserve land. Although the Crown has a statutory and fiduciary duty to protect Indian bands from unlawful dispositions, the autonomy of the band to make decisions regarding its land and resources must be respected. Different levels of autonomy and protection apply, depending on the nature of the rights granted. Accordingly, the Commission concluded that Canada discharged its fiduciary obligations to the First Nation. Canada ensured that the First Nation was fully informed and received expert advice. Canada was also a strong advocate in obtaining significant commitments from the NBWA, notwithstanding its own concerns regarding the nature and extent of the First Nation's interest in the fishery. Canada's representatives had no conflicting interests or inappropriate motives that would have "tainted" the dealings. Since the First Nation did not cede its decision-making power to Canada, its decision should be honoured and respected. Moreover, the 1970 agreement was not foolish, improvident, or exploitative such that Canada should have withheld its consent. In the result, the Commission recommended that the First Nation's claim not be accepted for negotiation under the Specific Claims Policy.





**Friends of the Michel Society
[1958 enfranchisement claim], Alberta**

The fundamental question before the Commission in this inquiry was whether the “enfranchised” descendants and former members of the Michel Band were entitled to be recognized as a band under the *Indian Act*. Enfranchisement is the process by which Indians or bands lose their registered Indian status and band membership in return for the full rights of Canadian citizenship — for example, the right to vote. Voluntary enfranchisement first received legislative expression in the *Gradual Civilization Act of 1857*, which contemplated that, if an Indian could function in mainstream society, he should be able, and indeed encouraged, to do so, since the government’s ultimate aim was full absorption of Indian people into Canadian society. However, given that voluntary enfranchisement had proven unpopular among Indians, the *Indian Act* of 1876 and subsequent amendments added new measures to hasten the assimilation process. Any Indian who became a doctor, lawyer, or clergyman, or who obtained a university degree, for instance, or any Indian woman who married a non-Indian, and any children of the marriage, would lose Indian status. These policies remained reflected in the *Indian Act* until 1985.

After the Michel Band entered into Treaty 6 in 1878, a reserve (IR 132) of 40 square miles was surveyed in 1880 near St Albert, Alberta, northwest of Edmonton. Over the years, a number of individual members of the Band were voluntarily or involuntarily enfranchised. Finally, in 1958, further to the recommendations of a Committee of Inquiry appointed under section 112 of the 1952 *Indian Act*, the entire Band was enfranchised. By 1962, all reserve lands and assets of the Michel Band had been distributed to its enfranchised members. In 1985, the discriminatory enfranchisement provisions were removed from the *Indian Act* by means of the Bill C-31 amendments, which reinstated Indian status, and in some cases band membership, to most people who were enfranchised. As a result of these amendments, some 660 individuals who are former members or descendants of the Michel Band — primarily people who were enfranchised before 1958 — have regained Indian status and are currently listed on the Indian Register.

The Society claimed that the 1958 enfranchisement of the Michel Band was invalid, and that various land surrenders prior to the band enfranchisement were improper. Before the merits of these claims can be considered by the



Commission, however, it was necessary as a preliminary matter to determine whether the Bill C-31 amendments created an obligation on Canada to recognize the former members and descendants of the Michel Band as a "band" within the meaning of the *Indian Act* and the Specific Claims Policy. Canada took the position that the Band ceased to exist as a result of the 1958 enfranchisement, that the Society is not entitled to be recognized as a band under the *Indian Act*, and that it therefore has no standing to bring a claim.

For the purposes of the inquiry, the parties and the Commission assumed, on a "without prejudice" basis, that the Michel Band ceased to exist as a band under the *Indian Act* in 1958 as a result of the band enfranchisement. Notwithstanding this assumption, the Society argued that Canada is statutorily required to maintain a band list for each band and to record additions and deletions to the list, even if all the names have been deleted from it. Canada responded that a band list is only to be maintained where a band exists. The Commission concluded that, although Canada's argument is inconsistent with the purpose of Bill C-31 to reinstate Indian status and, in some cases, band membership, the language of the statute does not support the Society's position where a band no longer exists. A list of deleted names of members of a band that no longer exists ceases to be a band list. Since the Michel Band ceased to exist in 1958, there is no longer any obligation on Canada to maintain a band list for the Michel Band.

Although band enfranchisement grew out of the same assimilationist and colonial policy as individual enfranchisement, the 1985 amendments to the *Indian Act* do not include band enfranchisees among those entitled to regain Indian status. Moreover, although the 1985 amendments provide that certain individuals reinstated to Indian status are entitled to have their names added to a band list maintained by Indian Affairs, there is no band list on which to reinstate former members and descendants of the former Michel Band. The act of creating or reconstituting bands or band lists is governed by specific sections of the *Indian Act*, and does not result from the operation of the 1985 amendments. If Parliament had intended such a result, it could have stated that intention in clear and simple language. Although the Commission can go beyond the written words of a statute to render explicit that which is implicit, it is not possible for the Commission to interpret a statute so as to usurp Parliament's legislative role.



Contending that its members constitute a band because they are a "body of Indians" who had reserve lands set aside for them at one time, the Society argued that the Michel Band did not cease to exist simply because it is without reserve land. Alternatively, if its claim ultimately proves successful, the Society suggested that its members would meet the definition of "band" by virtue of Canada holding moneys and lands in trust for them. The Commission concluded that a band is a body of Indians which has had land set aside and continues to hold those lands. The Commission declined to find that a band exists on the basis of the possibility that the claim regarding moneys in trust would prove successful.

Because the Commission concluded that Canada has no obligation to recognize the former members and descendants of the Michel Band as a band, the Society is ineligible to bring a claim under the Specific Claims Policy. The Policy does not afford individuals or groups of individuals redress unless they are a "band" within the meaning of the Policy. It was outside the agreed scope of the inquiry to determine whether the Society constitutes a band at common law.

However, the Commission felt constrained to exercise its discretion to make a supplementary recommendation to the Minister of Indian Affairs where "the policy was implemented correctly but the outcome is nonetheless unfair." Although Canada has no legal obligation to reconstitute the Michel Band, and the Society has no standing to bring a claim, the Society's lack of recourse would result in manifest unfairness if the Society is correct in its assertions that certain surrenders of land by the Michel Band in the early 1900s were improper and invalid. Although the Commission is not prepared to make findings on the merits of the Society's claims, its lack of recourse means that Canada might be able to ignore its obligations and not have to account for damages suffered by the Band and its descendants even if those claims are legitimate. The Commission concluded that it would be inappropriate for Canada to stand on a technical legal advantage derived from the combination of band enfranchisement, the strictures of the Specific Claims Policy, and a possible gap in the Bill C-31 amendments. Canada should deal with the claims of the Michel Society on their merits. Failure to do so would be inconsistent with the Specific Claims Policy, the Crown's fiduciary relationship with aboriginal peoples, and the spirit of the Bill C-31 amendments.



**Qu'Appelle Valley Indian Development Authority
[Flooding], Saskatchewan**

Muscowpetung First Nation, Pasqua First Nation,
Standing Buffalo First Nation, Sakimay First Nation,
Cowessess First Nation, Ochapowace First Nation

This inquiry arose from the construction of dams by the Prairie Farm Rehabilitation Administration (PFRA) on Echo Lake, Crooked Lake, and Round Lake along the Qu'Appelle River in the early 1940s. The dams were built to store water for agricultural purposes following the severe drought conditions experienced in many areas of the Prairie Provinces during the preceding decade. Although the dams achieved their purpose, they also had the effect of flooding and damaging reserve lands of the six Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) bands participating in this inquiry: the Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess, and Ochapowace First Nations.

Before the dams were built, Indian Affairs sent out an engineer, P.A. Fetterly, to assess the damages that the dams would cause, and negotiated compensation to be paid to the affected bands on the basis of that assessment. However, although it was recognized that their reserves would be damaged, no compensation was paid to the Muscowpetung or Pasqua Bands at that time. Standing Buffalo also did not receive compensation, since it was not foreseen that the Band's reserve lands would be affected by the dams. The remaining three bands received compensation totalling \$3270, and a wooden bridge was constructed to replace a natural ford that had previously been used by the Sakimay Band. It is clear that none of the bands were consulted or consented to the construction of the dams. Ultimately, the flooding, together with associated capillary action and salinization, had serious negative effects on the bands' economic, social, and cultural activities in the Qu'Appelle Valley. In particular, the flooding destroyed much of their haylands.

In late 1972, the PFRA determined that it had not compensated either Muscowpetung or Pasqua for damages caused by the Echo Lake dam, and it had become clear that Standing Buffalo too had suffered adverse effects. Negotiations commenced in September 1973, and on November 16, 1976, the Bands offered to accept a lump-sum settlement of \$265,000, in consideration for a permit authorizing future use and occupation of reserve lands for





flooding purposes as well as a release of past, present, and future damages caused by the structure. After initially objecting to this proposal, the PFRA concluded that the sum of \$265,000 could be justified, and the Bands passed Band Council Resolutions confirming the settlement. The settlement was approved on July 7, 1977, and payments were deposited to the credit of the respective Bands.

Eventually, all three Bands reversed their positions and issued rescinding Band Council Resolutions on the basis that the "perpetual" nature of the settlement amounted to a surrender. Moreover, the Department of Regional Economic Expansion, which had assumed responsibility for the PFRA, and Indian Affairs were unable to agree on the lands contemplated by the settlement, and flooding permits were never issued. Nevertheless, the evidence showed that the Muscowpetung, Pasqua, and Standing Buffalo Bands had spent all or virtually all of the sums paid to them under the settlement. The Sakimay, Cowessess, and Ochapowace First Nations were also dissatisfied with their treatment and particularly with the PFRA's stated intention to continue using the dam sites on Crooked and Round Lakes, as well as flooded reserve lands, without the First Nations' consent. To lend greater force to their concerns, the six First Nations, together with the Piapot and Kahkewistahaw First Nations, formed QVIDA and submitted a claim to Indian Affairs.

In its report issued in February 1998, the Commission concluded that, even if section 34 of the 1927 *Indian Act* enabled the Superintendent General of Indian Affairs to authorize the use and occupation of reserve land for flooding purposes, the rights actually conveyed, based on the reasoning of the Supreme Court of Canada in *Opetchesaht Indian Band v. Canada*, were too extensive, exclusive, and permanent to be authorized under the section. That being the case, the PFRA trespassed on the reserve lands of all six participating bands from the early 1940s until at least 1977, and continues to trespass on the Sakimay, Cowessess, and Ochapowace reserves to this day.

For the same reasons that it was not open to Canada to authorize the use and occupation of reserve lands for flooding purposes under section 34 of the 1927 *Indian Act*, Canada could not authorize such use and occupation under subsection 28(2) of the 1970 *Indian Act* as part of the 1977 settlement discussions with Muscowpetung, Pasqua, and Standing Buffalo. The 1977 settlement was void from the beginning under subsection 28(1) of the

Indian Act, either entirely or at a minimum with respect to that portion of the settlement relating to the permits and damages for future use and occupation looking forward from 1977. The effect of these conclusions is that the PFRA remained in trespass on the Muscowpetung, Pasqua, and Standing Buffalo reserves after 1977. The question of whether any pre-1977 trespasses were settled depends on whether the band councils had the power to enter into binding settlements with respect to the unauthorized use and occupation of reserve lands and whether the release clause in the 1977 Band Council Resolutions can be severed from those portions of the agreement rendered void by subsection 28(1) of the *Indian Act*.

The Commission recommended that, unless Canada chooses to remove the control structures at Echo Lake, Crooked Lake, and Round Lake, it should immediately commence negotiations to obtain, whether by surrender or expropriation, the interests in land it requires for flooding purposes from all six reserves. Canada should also commence negotiations to determine the remaining compensation, if any, payable to the Sakimay, Cowessess, and Ochapowace First Nations for flooding damages since the 1940s, taking into account the \$3270 received by those First Nations as compensation in 1943. Similarly, Canada should commence negotiations to determine the remaining compensation, if any, payable to the Muscowpetung, Pasqua, and Standing Buffalo First Nations for flooding damages to those reserves, again taking into account the compensation of \$265,000 paid to the three First Nations under the terms of the 1977 settlement. Whether the settlement entered into by the Band Councils in relation to damages prior to 1977 is binding on the respective Bands, and whether this part of the agreement can be severed and can operate independently to settle the damages arising during that period, are issues the Commission recommended the parties should negotiate.

The rescission of the 1977 Band Council Resolutions by Muscowpetung, Pasqua, and Standing Buffalo is academic if the 1977 settlement was entirely void. However, to the extent, if any, that the 1977 settlement can be severed and remain enforceable in relation to pre-1977 damages for trespass, it would be contrary to basic principles of contract law to permit the First Nations to unilaterally withdraw from the settlement without the concurrence of the PFRA.



Sturgeon Lake First Nation**[Red Deer Holdings agricultural lease claim], Saskatchewan**

The Sturgeon Lake First Nation's claim in this inquiry arose from a leasing arrangement with Red Deer Holdings Ltd. (RDH) in relation to some 1813 acres of the First Nation's reserve (IR101). During the early stages of the Commission's inquiry process, Canada agreed to accept the claim for negotiation, so the Commission was not required to complete its inquiry into the legal and historical basis of the claim. The Commission did issue a report containing a brief summary of the claim based on the First Nation's submission, however, and commented on Canada's "15-year rule" in relation to specific claims.

After the First Nation ceased its own farming operations in the late 1970s, it entered into a lease of reserve land in the spring of 1981 with a person who subsequently declared bankruptcy. When RDH paid up the arrears of \$31,000 and offered to enter into a similar lease arrangement, the First Nation issued Band Council Resolutions on May 21 and June 9, 1982, requesting Indian Affairs to issue an agricultural permit to RDH under subsection 28(2) of the Indian Act for a lease of the reserve land for the period January 1, 1982, to December 31, 1984, subject to payment of \$45,000 on November 1, 1982, and subsequent payments of \$22,500 on April 1 and November 1 of each year.

Although Indian Affairs prepared a draft agricultural permit between RDH, as permittee, and the Department, on behalf of the Crown, as permittor, RDH sought an amendment allowing it to terminate the permit if it wished, and, ultimately, it never signed the document. Nevertheless, RDH commenced operations without a permit. When frost destroyed the crop and RDH's insurance would not cover the loss, a representative of RDH met with the Band Council to renegotiate the fall payment under the permit. However, the First Nation obtained legal advice that it should look to Indian Affairs for moneys under the permit, and that it was Indian Affairs' responsibility to deal with RDH to obtain those payments. Accordingly, Indian Affairs was advised that the First Nation considered the Department responsible for the failure to finalize the permit and for allowing RDH to farm the land, as well as harvest and remove crops from it, without taking appropriate steps to protect the First Nation's interest. The arrears owing to the First Nation as of November 1, 1982, were claimed to be \$73,000. The First Nation



further informed the Department that there was a pending Saskatchewan Crop Insurance payment to be made to the principal of RDH for losses incurred during the 1982 crop year.

The Department of Justice agreed to commence legal action to recover the overdue rent, but there were difficulties over who should be named in the suit. RDH did not hold any assets, and its principal was not a party to the failed agricultural permit. Ultimately, the litigation was abandoned because of concerns that substantial costs would be incurred with no real probability of success.

The First Nation looked to Indian Affairs to compensate it for the lease arrears plus other related expenses, but its repeated requests were rejected in October 1985, October 1986, March 1987, and March 1988. In 1994, the First Nation submitted a specific claim to the Minister of Indian Affairs alleging that the Crown breached its lawful obligations with respect to the administration of the First Nation's reserve land by failing to do a background check to determine what authority the principal had within RDH and what the financial position of the company was, failing to obtain a personal guarantee from the principal of RDH, and failing to have the agricultural permits signed by RDH.

Indian Affairs did not reject the claim outright. Instead, the Department's Specific Claims Branch responded that it was "not appropriate" to consider the grievance because the events giving rise to it were recent and "[t]he Specific Claims process is intended to address longstanding historical grievances."

In May 1996, the First Nation requested that the Indian Claims Commission conduct an inquiry into the claim. During a planning conference convened by the Commission on July 11, 1996, and in subsequent conference calls, the Department of Justice continually maintained that the Specific Claims Policy was intended to address only longstanding historical claims. The Department further contended that it could not provide an opinion on the merits of the claim to Indian Affairs because 15 years had not elapsed since the claim had arisen. However, since the 15-year period was soon to expire, Canada invited the First Nation to resubmit the claim when that anniversary was reached. The First Nation agreed and resubmitted the claim in March 1997. Canada agreed to expedite its legal review of the claim, and the claim was accepted for negotiation in August 1997.



Although Canada accepted the claim for negotiation, making it unnecessary to complete the inquiry, the Commission felt compelled to comment on the "15-year rule." No such rule or policy is expressed in the Specific Claims Policy as set out in *Outstanding Business*. In the Commission's view, *Outstanding Business* was intended to address specific claims which are "based on lawful obligations" or "disclose an outstanding 'lawful obligation,'" and which "relate to the administration of land and other Indian assets and the fulfillment of Indian treaties." There is no reference to time limits in *Outstanding Business*, and, if Canada had intended to impose such a 15-year limit, it could and should have done so in clear and express terms.

Moreover, the underlying rationale of the 15-year rule is not supported by *Outstanding Business*, which was intended to address all outstanding claims "between Indians and government which for the sake of justice, equity and prosperity must be settled without further delay." The Commission concluded that an arbitrary waiting period before a claim can be reviewed under the Specific Claims Policy is counterproductive to the settlement process and risks the loss of first-hand knowledge, salient evidence, and important documents. A First Nation's only other option is to pursue litigation. This course of action would increase both time and costs, and would run counter to *Outstanding Business*, which was specifically designed to avoid litigation. The Commission recommended that the 15-year rule be withdrawn and that any First Nations whose claims have been refused for consideration on this basis be notified.

Sumas Indian Band [1919 Surrender of IR 7], British Columbia

The Sumas Band received its reserves (IR 6 and 7) when the Joint Reserve Commission of Canada and British Columbia set apart land in 1879. IR 7 originally comprised 160 acres of land, which was rich, seldom flooded, and well suited to cultivation, but which was heavily wooded and would require considerable clearing before it could be used for farming. Most band members resided on the 610-acre IR 6, of which two-thirds was unsuited to cultivation.

At the request of the McKenna-McBride Royal Commission, Indian Agent Peter Byrne estimated the value of IR 7 in 1916 to be \$13,000



(including \$1000 for improvements). In 1919, the Soldier Settlement Board (SSB) became interested in acquiring IR 7 for the use of eight soldiers who had applied to homestead the "unoccupied" reserve. Byrne was instructed to meet with SSB Commissioner F.B. Stacey to "agree upon a fair and reasonable valuation for this reserve." Although Byrne believed the land to be worth \$100 per acre, based on "the opinion of the settlers in the vicinity," the agreed price was \$80 per acre. Stacey himself had been prepared to offer \$85 per acre, but "considered \$80.00 per acre a good price for it."

The Band was "divided" over the surrender and, in May 1919, Byrne was doubtful whether the majority would support it. Following approval of the deal by the SSB in July, Byrne was authorized to submit the surrender to the Band and was provided with \$4500, to be distributed on a per capita basis to band members should they agree to the surrender. After reporting in July and September that it would be difficult to obtain a surrender, Byrne managed in October 1919 to obtain consent to the surrender from all nine members on the Band's voting list. Eight signed the surrender document. The evidence did not indicate why the Band changed its position.

Title was transferred to the SSB by Order in Council on December 1, 1919, at which time the balance of the purchase price (\$7780) was paid to the Band. When the SSB inspected and surveyed the land in 1920 for the purposes of subdivision, it concluded that, after deductions for a Vancouver Power right of way, roads, and the Sumas River, only 135.9 acres of the reserve were available for settlement. Moreover, having regard for the costs of clearing, the land was considered to be worth not more than \$50 per acre. The SSB approached Indian Affairs about the possibility of an adjustment in price. In 1923, the SSB and Indian Affairs finally agreed that the former should pay for only 139.9 acres, and \$1088 was refunded. There is no evidence that the Band was consulted or even aware of these negotiations.

The SSB also became concerned that the land was unsuited to returning veterans who might be unaccustomed to agriculture and unprepared for the extensive clearing required to permit cultivation. The SSB faced further difficulties in conveying title arising from a dispute with the province of British Columbia regarding taxes on SSB lands. Indian Affairs was approached with the idea of taking the land back, but nothing came of this. Following the resolution of differences between Canada and the province by the



McKenna-McBride Commission in 1924, the SSB eventually sold the lands between February 1927 and July 1930 to purchasers including non-veterans, at prices ranging from \$74 to \$139 per acre, with an average of \$81 per acre.

On reviewing the evidence, the Commission concluded that the surrender complied with the technical requirements of the *Indian Act*. Therefore, the Band could not challenge the validity of the surrender, but might still be able to claim compensation if Canada breached fiduciary duties, if any, owed to the Band in the circumstances of this case. However, not every aspect of the Crown's fiduciary relationship with Indian bands will give rise to a specific fiduciary obligation.

Bands are autonomous actors whose decisions must be respected and honoured. This definition negates the contention that the Crown must act in a band's best interests unless the band has ceded its decision-making power to the Crown. Although Byrne's persistence in seeking the surrender warrants close scrutiny, there is insufficient evidence to indicate that the Sumas Band was pressured or that it ceded its decision-making power to the Crown in this case. Similarly, there is no evidence suggesting that Crown officials "tainted" the transaction in such a way that it would be unsafe to rely on the surrender as an expression of the Band's true understanding and intention. Moreover, although under section 49(4) of the 1906 *Indian Act* the Crown is obliged to withhold its consent to a surrender that is foolish, improvident, or exploitative, the evidence again did not disclose that the surrender was any of these things.

Having regard for the fact that Indian Affairs undertook to negotiate on the Band's behalf, and in doing so did not consult the Band or inform it that the land might be worth more than \$80 per acre, the Commission concluded that the Crown had a fiduciary duty to protect the Band's interests by taking reasonable steps to ensure that the Band received fair value for the land it was being asked to surrender. It is not clear that this duty was met. First, the Crown was arguably in a conflict of interest, since the SSB's mandate was to obtain land for returning soldiers at the lowest possible price. Second, Byrne was instructed to cooperate with Stacey, and it is not certain that he actively pursued a fair price. Third, it does not appear that Indian Affairs was even alert to its duty to the Band. Fourth, Byrne took no steps to obtain an independent valuation of the land. Fifth, Byrne failed to advise the Band



that it might be able to obtain a price higher than \$80 per acre. Finally, the Band was not given independent legal or expert advice. However, it is not clear that \$80 per acre failed to represent fair value for the land. If it was fair value, the Band may not have suffered any damage. The Commission recommended that the parties undertake joint research on this issue, with the Band to receive compensation if a higher value is established.

The concepts of undue influence and duress are irrelevant in establishing the validity of a surrender under the *Indian Act*, although they may be considered in determining a breach of fiduciary obligation. However, there is no evidence that Canada applied undue influence or duress to obtain the surrender. As for the \$4500 cash inducement, this practice was specifically permitted by statute, and the evidence does not indicate that it was used in any way to taint the process. Nor is it evident that the payment of the cash inducement fettered the Governor in Council's assessment of whether the surrender was foolish, improvident, or exploitative.

After the surrender, the Crown was not obliged to reacquire the land when it was offered by the SSB, since the conveyance of the land to the SSB was absolute and unconditional, not "inadvertent." Moreover, Indian Affairs did not breach any legislation, the terms of the surrender, or its fiduciary duty in acquiescing in the SSB's disposal of the land to persons other than returning veterans since the land was by then beyond the Department's control. The refund of \$1088 was admittedly an unauthorized payment, and Canada has already agreed to negotiate this issue.





Inquiries

Bigstone Cree Nation

[Treaty land entitlement], Alberta

The claimant alleges that the Crown owes it additional reserve land under Treaty 8. At issue is the appropriate date for calculation of the claimant's treaty land entitlement, the categories of individuals entitled to be counted, and the fiduciary, legal, equitable, or other obligations of the Crown in the implementation of its treaty obligations. A second community session was held at Wabasca, Alberta, in July 1997 to hear elders of Calling Lake, Chipewyan Lake, and any who missed the first community session held in Desmarais in October 1996. A final community session for elders of Trout Lake and Peerless Lake was held in December 1997 at Peerless Lake. Written submissions are due from the parties in mid-April 1998, and oral argument is expected to take place in Edmonton in mid-May 1998.

Blood Tribe/Kainaiwa

[Akers Surrender 1889], Alberta

This claim relates to the surrender of 440 acres of reserve land in 1889. The claimant contends that, in taking the surrender, the Crown breached its fiduciary obligation to the Tribe and failed to comply with the requirements of the *Indian Act*. The claimant also raises allegations of unconscionability, undue influence, negligent misrepresentation, and duress.

On April 28, 1997, the First Nation requested that its claim be reactivated, after being dormant while negotiations took place on another aspect of this claim. A planning conference was held in Calgary on August 1, 1997, followed by a community session on October 22 and 23, 1997, in Standoff, Alberta. Because of time restraints, a second planning conference was held on December 2, 1997, also in Standoff, Alberta.

On December 19, 1997, Anne-Marie Robinson, Director, Specific Claims Branch, informed Commissioners Prentice, Corcoran, and Bellegarde that the Department of Justice would review the claim in light of new case development and evidence gathered at the community sessions.

On February 28, 1998, the Commission was informed by the Department of Justice that the legal review had been completed, and it will be considered by the Claims Advisory Committee on March 11, 1998.



**Carry the Kettle Band
[1905 Surrender], Saskatchewan**

The Band claims that a 1905 surrender of 5760 acres of the Assiniboine reserve is invalid because no record of the band membership vote was taken by the Department of Indian Affairs and because there is insufficient evidence with regard to the outcome of the surrender meeting. Oral argument was postponed at the request of the Band, which is awaiting the production of a research study it commissioned.

**Carry the Kettle Band
[Cypress Hills], Saskatchewan**

The claimant alleges that a 340-square-mile block of land north of the Cypress Hills was established as a reserve for the Band, and that the land was subsequently taken by the Crown without following the surrender provisions of the *Indian Act*. A pre-hearing conference was held in April 1997, and community sessions followed in May and October 1997. In February 1998, Canada supplied a research report it had prepared on the subject. Because Canada had agreed, in May 1997, to cooperate with any ICC decision to call new evidence, the Band indicated that it needed to complete certain research before dates for written submissions and oral arguments could be set.

**Chippewa Tri-Council
[Coldwater-Narrows Reservation], Ontario**

This claim involves the surrender of the Coldwater-Narrows Reservation that was set aside in 1830 and surrendered under the 1836 Coldwater Treaty. The claimant maintains that the surrender in 1836 was inconsistent with the instructions set out in the *Royal Proclamation of 1763*, and that proper compensation was never received for the loss of the reserve. Planning conferences were held on November 4 and December 10, 1996. On April 2, 1997, the First Nation submitted a legal question, that the Department should examine in reconsidering the claim. The parties agreed to a third planning conference, which was to be held in Ottawa on December 15, 1997. They also agreed that further research was needed to clarify certain issues relating to the claim. The terms of reference were drafted and approved by the parties. The contracted research began in February 1998.



**Cote First Nation No. 366****[1905 Surrender], Saskatchewan**

The claim, which was initially brought to the Commission in July 1996, was limited to the sale of lands surrendered by the Cote First Nation in 1905. In April 1997, a newly elected Chief and Council requested that the inquiry be put in abeyance and that the Commission participate in a joint research project with Canada and the First Nation. The research would compile existing work and complete the information required on all reserve expropriations, surrenders, exchanges, land restorations, and farm-land and townsite sales, so that all land transactions for the First Nation could be dealt with in a comprehensive manner. The parties agreed that the first stage of the research would be an assessment of the various reports and document collections done on these topics in the past 25 years. To that end, the ICC assisted in the development of terms of reference for the project and hired a contractor to compile and index the material that Canada, the First Nation, and the Federation of Saskatchewan Indians presented. That work was completed, to the satisfaction of all parties, in February 1998. The Commission is currently assisting in developing terms of reference for the second stage of the research, which will focus on a 1903 expropriation of land for railway purposes and a subsequent 1904 surrender of land for station grounds and a townsite.

Cowessess Nation**[1907 Surrender], Saskatchewan**

The claimant alleges that the 1907 surrender of 20,704 acres of reserves land is invalid owing to non-compliance with the *Indian Act*. The claimant also argues that the Crown breached its pre-surrender fiduciary duty to the First Nation and that the surrender was an unconscionable bargain. An initial planning conference was held on October 24, 1996. Counsel for the claimant filed a Statement of Claim at the Court of Queen's Bench in November 1997. A community session was conducted on March 11, 1998, at which time written submissions and oral arguments were tentatively scheduled for September 1998.

**Key Band****[1909 Surrender], Saskatchewan**

The claimant argues that the 1909 surrender of 11,500 acres of the Key reserve was invalid owing to non-compliance with the *Indian Act*. The Band further argues that the Crown breached its pre-surrender fiduciary obligation in obtaining the surrender, and that the Crown used undue influence to secure the Band's agreement. The claim was closed in September 1996; it was reopened in April 1997 after the issuance of a Band Council Resolution. After a planning conference in June 1997, the Commission conducted a second community session in November 1997. A third community session followed in March 1998. The parties are currently working to finalize the issues before proceeding to the next stage of the inquiry process.

Long Plain First Nation**[Treaty land entitlement loss of use], Manitoba**

The First Nation claims compensation for loss of use of lands which it was entitled to under the treaty, but which it did not receive until 1994. Throughout May, June, and July 1997, the Commission participated in a number of conference calls to assist the parties in reaching agreement on a Statement of Facts. Written submissions were received from the First Nation in August 1997 and from Canada in September 1997. The First Nation submitted a written rebuttal in October 1997. The Commissioners heard legal counsels' oral arguments on October 17, 1997, in Winnipeg. The report on this inquiry is currently being drafted.

Mississaugas of the New Credit First Nation**[Toronto Purchase], Ontario**

The First Nation claims that certain lands were never properly surrendered because the Crown's instructions on the negotiation and conclusion of treaties were not followed.

Mississaugas of the New Credit First Nation**[Crawford Purchase], Ontario**

The First Nation claims that compensation was never paid for lands taken improperly in 1783. Furthermore, it is alleged that the Crown breached its





fiduciary duty in relation to possession of these lands, and that the First Nation suffered damages from misrepresentation and equitable fraud.

**Mississaugas of the New Credit First Nation
[Gunshot Treaty], Ontario**

The First Nation claims damages for loss of certain lands and rights to fish, hunt, and trap in the area east of Toronto. It blames both the non-binding nature of the 1788 Gunshot Treaty, under which the land was surrendered, and the Crown's breach of its fiduciary duty to protect the First Nation in its possession of these lands.

**Moose Deer Point First Nation
[Recognition of Pottawatomi rights in Canada], Ontario**

The claimant asserts that it has been wrongfully deprived of the use of the land in view of British promises made to the Pottawatomi in the 1830s. No community session was required. The parties differed on whether the subject of the land base of the First Nation arose as a new issue. The Commission advised the parties, in January 1998, that the inquiry would proceed, with this matter being dealt with in its report. Oral arguments are scheduled for April 8, 1998, in the community.

**Nekaneet First Nation
[Entitlement to treaty benefits], Saskatchewan**

The claimant alleges that the Crown failed to provide treaty benefits to the First Nation and its members during the period extending from 1883 to 1968. In particular, the claimant contends that the Crown failed to provide farm implements, equipment, and supplies, annual payments, and program and other funding. The First Nation also claims that the Crown failed to establish a reserve for the First Nation between the signing of Treaty 4 and 1913.

**Ocean Man Band
[Treaty land entitlement], Saskatchewan**

The First Nation alleges that the Crown owes the Ocean Man Band an additional 7680 acres of reserve land under Treaty 4. At issue is the



appropriate date for calculation of the claimant's land entitlement according to the treaty formula. Because the claim remained inactive, the parties were asked on September 5, 1997, if they wished to proceed with an inquiry or have the file closed. The First Nation responded that it wanted the claim to proceed. The Department of Indian Affairs, Legal Services, responded and suggested that additional research was needed to complete the analysis of this claim.

**Peguis Indian Band
[Treaty land entitlement], Manitoba**

The claimant alleges that the Band is owed over 22,000 additional acres under Treaty 1 to meet its treaty land entitlement (TLE). During the initial planning conferences, the 1907 surrender of St Peter's Reserve was also discussed. The parties agreed to work on the surrender claim while keeping the TLE claim alive. They also agreed that the Band would submit the surrender claim and that Canada would review it in a timely manner. Subsequently, the parties decided that it was necessary to receive a decision on the status of the surrender claim before the TLE inquiry could proceed. Therefore, the inquiry was placed in abeyance pending Canada's review of the surrender claim. On February 3, 1997, the Band was informed that the Specific Claims Branch was prepared to recommend that the surrender claim be accepted for negotiation.

A fifth planning conference was held in Winnipeg on April 9, 1997, to discuss the TLE claim. The parties agreed that further research was required to determine the circumstances relating to the St Peter's Reserve surrender and the effect it may have had on the First Nation's TLE claim. The research report prepared by the Department of Indian Affairs was sent to the parties on December 8, 1997.

**Roseau River Anishinabe First Nation
[Medical aid], Manitoba**

This claim relates to issues arising from the management of band funds used to pay for medical care between 1909 and 1934. The First Nation made a settlement offer at a planning conference that was held in Ottawa on November 27, 1997. Canada considered the matter, but, after review,





did not accept it. In conference calls in February and March 1998, Canada requested time to investigate whether the federal government was authorized to deduct medical expenses from trust accounts. To this end, Canada hired a contractor to conduct the necessary research, after input from both the First Nation and the Commission on the terms of reference. That research is ongoing and is expected to be completed in April 1998.

**Sturgeon Lake First Nation
[1913 Surrender], Saskatchewan**

At issue is whether a majority of eligible voters participated in a 1913 surrender vote. The claim was originally given to the Specific Claims Branch in 1993, and the First Nation was notified in 1995 that Canada considered the surrender valid. In August 1996, the First Nation brought the claim to the ICC, and, in September 1996, delivered supplementary research on the eligibility of certain voters. Canada requested time to research and confirm the supplemental findings. That work was completed in May 1997. The ICC chaired a meeting with the parties in Saskatoon in June 1997 to discuss the findings of the research. The claim was sent to the Department of Justice for review in July 1997. That review was completed in February 1998 and returned to Specific Claims for internal review. No decision has been reported.

**Walpole Island First Nation
[Boblo Island], Ontario**

This claim concerns the alleged surrender of Boblo Island in 1786. The parties agreed to postpone oral arguments in the community pending the results of joint research, which was eventually completed in November 1997. In February 1998, Canada began to express concerns about jurisdictional issues. Meanwhile, the First Nation alluded to other research that could have a bearing on the claim. Providing jurisdictional questions can be resolved, an oral arguments session will likely be scheduled in 1998.



**Walpole Island First Nation
[Peelee Island], Ontario**

The claimant alleges that Peelee Island was never formally surrendered and, if it was, compensation was never paid to the members of the Walpole Island First Nation. Canada agrees that Peelee Island was not formally surrendered, but argues that the claim falls outside the scope of the Specific Claims Policy. The request for an inquiry remained in abeyance throughout 1997/98.



Mediation and Facilitation

Fishing Lake First Nation [1907 Surrender], Saskatchewan

In 1907, approximately 13,170 acres of land were surrendered from the Fishing Lake Reserve. On April 23, 1989, the First Nation provided a submission to Canada under Canada's Specific Claims Policy challenging the validity of the surrender. The First Nation maintained that the surrender is invalid and not binding on the First Nation owing to non-compliance with the requirements of the *Indian Act*. It also maintained that the government breached its trust, or the fiduciary obligations owed to the First Nation, in obtaining the surrender.

The government concluded that it has a lawful obligation to the First Nation under the 1982 Specific Claims Policy. In August 1996, the Government of Canada agreed to enter into negotiations for compensation with the Fishing Lake First Nation.

In December 1996, the First Nation and Canada requested that the Indian Claims Commission act as facilitator in the negotiation process. Commissioner James Prentice and Legal Counsel Ron Maurice serve as co-chairs in the role of facilitator.

The Fishing Lake claim is unique in that the parties have agreed to hire one set of consultants to conduct land appraisals and loss-of-use studies on behalf of both parties. The parties, with the assistance of the Commission, developed Terms of Reference for the various studies that were to be needed in the compensation negotiations.

A preliminary meeting with the consultants was held in Fishing Lake in May 1997. Public and Band information sessions have been held in connection with the general table meetings. The consultants completed their preliminary reports and have submitted them to the parties for their review. Meetings were held in September and October 1997 to review the preliminary reports with the consultants. The parties have requested that the consultants' basic facts about the claim should be consistent in the various reports.

The consultants have been asked to provide their draft final reports in January 1998. Each of the consultants will then present a draft final report in March and April 1998.

The parties have been working together to solve problems and create solutions, with the assistance of the Commission. The Fishing Lake 1907 Surrender Claim negotiations serve as an example of the way in which a neutral third party can help foster cooperation between potential disputants.



**Fort William First Nation
[Pilot project], Ontario**

On February 23, 1998, the Fort William First Nation (Ontario) proposed that the Commission participate in a pilot project to facilitate the resolution of six specific claims identified through its independent research. The claims involve surrenders and expropriations of reserve land for settlement, railway, right-of-way, mining, and military purposes. Only one of these claims was in the Specific Claims process; the others had not yet been submitted.

Meetings to discuss the proposal and develop a strategy, if implemented, were held at the ICC offices on February 27 and March 30, 1998. In attendance were representatives of the First Nation and its legal counsel, representatives of DIAND's Specific Claims Branch, the Research Funding Division and Negotiation Directorate, legal counsel from the Department of Justice, and staff from the ICC.

All parties agreed to attempt to settle the historical and legal issues cooperatively at the table. Meetings of the full table group are to be held every two months.

**Michipicoten First Nation
[Pilot project], Ontario**

In October 1996, the First Nation submitted a proposal to Minister Irwin to develop jointly a process for the timely and just resolution of a number of outstanding Specific Claims. The process that was suggested was unique in that it proposed joint historical research, joint identification of issues, coordinated legal research, and, if required, joint presentation of submissions to the Department of Justice.

A meeting was arranged with the parties in December 1996 to discuss details of the Pilot Project proposal. The Commission had been requested by the parties to act as a facilitator for the process. In January 1997, the Commission, Michipicoten First Nation, and Canada met to discuss the development of joint terms of reference for research into the nine claims, and the drafting of a negotiation protocol agreement.

The Commission met with the parties several times in February and March to draft and finalize the Protocol Agreement and the Terms of Reference. On March 25, 1997, the Michipicoten Pilot Protocol Agreement was signed





by the parties and the Commission. Since then, Canada has been researching the various claims and has prepared a draft historical report for the periodic review of the table group.

In August 1997, the First Nation submitted the first two claims that were completed within the Pilot Project. Another three surrender claims will be ready for October 31. A newsletter was also released in the last week of August which explained the purpose of the September community session, as well as providing an update on table activities. The newsletter has been crucial in keeping concerned parties informed about what the Michipicoten Pilot Project is all about.

The Michipicoten Pilot Project held a community session in Michipicoten September 9 and 10 which was convened by Commissioner Augustine. Following the session, it was decided that all the oral, documentary, and audio/visual material would be incorporated directly into the historical record that is being compiled by the researcher.

The Michipicoten Pilot Project represents a new phase in the ongoing dialogue between Canada and the First Nations. It is an innovative attempt to create a fair and efficient resolution process for the Michipicoten First Nation's historical grievances and will serve, it is hoped, as a template for future claim negotiations. The Commission believes that facilitation and mediation are helping to bridge the gap that has existed for years between Canada and the First Nations. The Michipicoten Pilot Project represents a test of that principle, one that is proving successful.

**Mistawasis First Nation
[1911, 1917, and 1919 Surrenders], Saskatchewan**

The claimant alleges that surrenders in 1911, 1917, and 1919 are null and void because they were obtained by undue influence, were a breach of the Crown's fiduciary duty to the First Nation, were obtained without compliance with the *Indian Act*, and were an unconscionable bargain. The claim is currently in abeyance at the request of the First Nation.

**Osoyoos Indian Band
[J.C. Haynes Specific Claim], British Columbia**

In January 1996, the First Nation wrote to the Commission requesting a review of compensation negotiation costs in the J.C. Haynes Claim. The



parties had reached an impasse on the issue of costs. The Commission offered its mediation services to the parties to assist them in resolving this matter. The Commission met with the parties as an impartial observer at the end of 1995 as they tried to reach some understanding about the progress of the claim. In May 1996, discussions stalled again, and the ICC continued throughout the year to make efforts to assist the parties in restarting the process. In December 1997, the Commissioners congratulated the Osoyoos First Nation on its settlement agreement with Canada and British Columbia.

**Roseau River Anishinabe First Nation
[1903 Surrender], Manitoba**

The claimant alleges that the Crown is in breach of both its fiduciary and its Treaty 1 obligations in connection with its persistent initiation of the surrender of 12 square miles of reserve land, as well as its questionable handling of the auctioning of individual lots. When the claim was first presented to Canada in 1982, it dealt only with the compensation arising from the government management of land sales following a 1903 surrender. In a December 1993 planning conference at the ICC, the First Nation also advanced as an issue the validity of the surrender. In November 1996, the parties agreed to conduct tripartite (Canada, First Nation, ICC) research on the validity issue and then to resubmit the claim to the Specific Claims Branch. The terms of reference for the joint project were finalized in February 1997. The Commission monitored the work of the contractor throughout the research. The report was completed in September 1997 and the parties met at the ICC office in October 1997 to discuss the findings. Once counsel for the First Nation completes his legal opinion, the claim will be given to the Department of Justice for review.

**Salt River First Nation
[Treaty land entitlement], Northwest Territories**

In 1992, Canada accepted an outstanding lawful obligation to fulfil the First Nation's treaty land entitlement claim. The First Nation became dissatisfied with the progress of negotiations with Canada and, in February 1996, requested mediation by Mr Robert F. Reid of the ICC. In May 1996, Canada rejected this proposal. The Commission continues to keep apprised of the situation.





**Squamish First Nation
[Capilano IR 5 - Bouillon Claim], British Columbia**

This claim concerns the alleged pre-emption of Squamish Capilano IR 5 in the 1880s. After the Commission's inquiry process commenced, the Minister of Indian and Northern Affairs accepted the claim for negotiation under Canada's Specific Claims Policy. The ICC was initially requested in 1995 to assist the parties in negotiations, and continues to meet with them.

**Thunderchild First Nation
[1908 Surrender], Saskatchewan**

In November 1996, the parties agreed to continue negotiations with third-party assistance from the ICC. The claim is currently being actively mediated by the Commission's legal and mediation advisor, Mr Robert F. Reid, and deals with compensation criteria 3 of the Specific Claims Policy relating to compensation for loss of use. Initial meetings took place in January 1997, and sessions have continued throughout this fiscal year.

**Treaty 8 Tribal Corporation
[Treaty land entitlement], Northwest Territories**

Canada accepted the Treaty 8 Tribal Corporation's treaty land entitlement claim for negotiation in 1992. The Commission's involvement was requested by Canada's negotiator, who advised that the Treaty 8 Tribal Council had expressed an interest in having the Commission facilitate negotiations. Information material was sent to Canada's negotiator so he could explore the possibility of having the ICC at a joint meeting of the parties in Lutsel K'e in September 1997. After further discussion within DIAND's Comprehensive Claims Branch, Canada advised that there is some reticence in involving the Commission at this stage because it is not clear that the issues fall within the scope of the Specific Claims Policy. The Commission continues to monitor the situation.



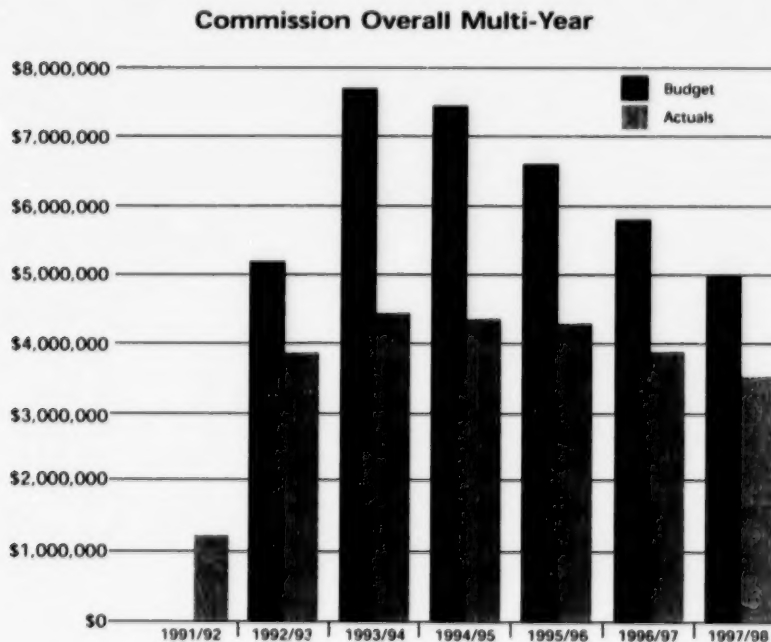
APPENDIX B

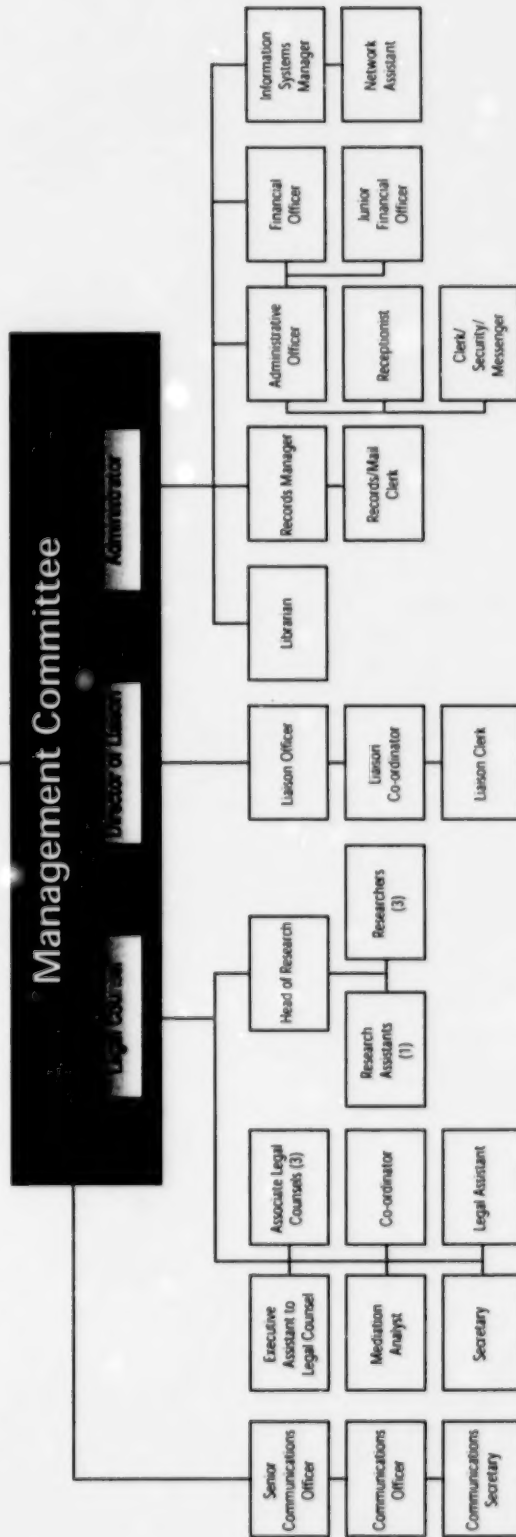
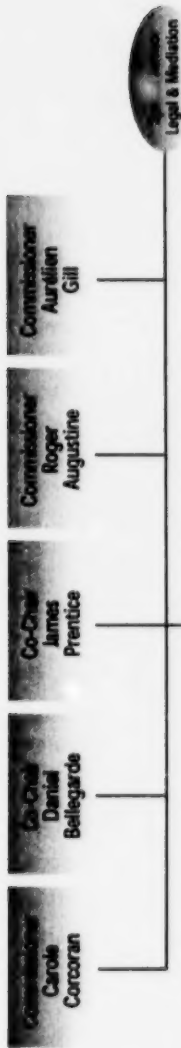
OPERATIONAL OVERVIEW

The Indian Claims Commission maintains a staff of 40 people, 50 per cent of whom are aboriginal. The Commission has a Management Committee, consisting of its Administrator, Legal Counsel, and Director of Liaison. The Management Committee oversees the operations of the Commission. This committee reports to the Co-Chairs and, with their strategic direction, provides day-to-day management of the organization.

FINANCE

The Commission continues to focus on prudent fiscal management practices. The figure below represents the amounts budgeted and the actual amounts expended by the Commission since its inception. In 1997/98, the Commission expended \$3.5 million against an approved budget of \$4.9 million, for an additional savings of approximately \$1.4 million. The total accumulated savings since the beginning of the Commission now represent some \$13.2 million.







APPENDIX C

THE COMMISSIONERS



Co-Chair Daniel J. Bellegarde is an Assiniboine/Cree from the Little Black Bear First Nation in southern Saskatchewan. From 1981 to 1984, Mr. Bellegarde worked with the Meadow Lake District Chiefs Joint Venture as a socioeconomic planner. He was president of the Saskatchewan Indian Institute of Technologies from 1984 to 1987. In 1988, he was elected first vice-chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations, a position he held until 1997. He is now a management and governance consultant. Mr Bellegarde was appointed Commissioner, then Co-Chair of the Indian Claims Commission on July 27, 1992, and April 19, 1994, respectively.



Co-Chair P.E. James Prentice, QC, is a lawyer with the Calgary law firm Rooney Prentice. He has an extensive background in native land claims, including work as legal counsel and negotiator for the Province of Alberta in the tripartite negotiations that brought about the Sturgeon Lake Indian Claim Settlement of 1989. Mr Prentice is a member of the Canadian Bar Association, and was appointed Queen's Counsel in 1992. He was appointed Commissioner, then Co-Chair, of the Indian Claims Commission on July 27, 1992, and April 19, 1994, respectively.





Roger J. Augustine is a Micmac born at Eel Ground, New Brunswick, where he served as Chief from 1980 to 1996. He was elected President of the Union of NB-PEI First Nations in 1988, and completed his term in January 1994. He is currently President of Black Eagle Management Enterprises, a member of the Management Board of Eagle Forest Products, and Chairman of the EFP Environment and Communications Advisory Committee. He received the prestigious Medal of Distinction from the Canadian Centre on Substance Abuse for 1993 and 1994 in recognition of his efforts in founding and fostering both the Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre and the Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. In February 1996, Mr Augustine was appointed a Director to the National Aboriginal Economic Development Board by the federal Department of Industry. In June 1996, he was named Miramichi Achiever of the Year by the Miramichi Regional Development Corporation. Mr Augustine was appointed a Commissioner of the Indian Claims Commission in July 1992.



Carole T. Corcoran is a Dene from the Fort Nelson Indian Band in northern British Columbia. Mrs Corcoran is a lawyer with extensive experience in aboriginal government and politics at local, regional, and provincial levels. She served as a Commissioner on the Royal Commission on Canada's Future in 1990/91, and as Commissioner to the British Columbia Treaty Commission from 1993 to 1995. Mrs Corcoran was appointed as a Commissioner of the Indian Claims Commission in July 1992.



Aurélien Gill is a Montagnais from Mashteuiatsh (Pointe-Bleue), Quebec, where he served as Chief for nine years. He helped found many important aboriginal organizations, including the Conseil Atikamekw et Montagnais, the Conseil de la Police amérindienne, the Corporation de Développement Économique Montagnaise, and the National Indian Brotherhood (now the Assembly of First Nations). Mr Gill served as Quebec Regional Director in the Department of Indian Affairs and Northern Development, and is a member of the National Aboriginal Economic Development Board. He serves as a member of several boards, including that of the Université du Québec in Chicoutimi and that of the Northern Engineering Centre at the Université de Montréal. He is a member of the Environmental Management Boards for both the federal government and the province of Quebec. In 1991 he was named to the Ordre national du Québec. Mr Gill was appointed a Commissioner of the Indian Claims Commission on December 8, 1994.







Son excellence
le Gouverneur Général en conseil

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

En 1997-1998, la Commission des revendications particulières des Indiens a publié 7 rapports portant sur 12 revendications. Au 1er avril 1998, 39 revendications avaient déjà fait l'objet d'une enquête, chacune suivie d'un rapport, et 3 autres rapports étaient en cours. Ce fut une année productive pour la Commission. Les pages qui suivent résument ses principales réalisations et activités dans le dossier des revendications particulières.

Comme nous l'avons fait dans nos précédents rapports annuels, nous profitons de l'occasion pour présenter des recommandations importantes concernant la création d'un organisme indépendant d'examen des revendications, l'adoption des rapports antérieurs de la Commission et des recommandations qu'ils contiennent, la médiation et les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends, l'augmentation des ressources affectées aux revendications particulières, les traditions et les récits oraux, ainsi que l'établissement d'un répertoire des revendications. De plus, nous continuons d'encourager le Canada et les Premières Nations à recourir à nos services de médiation et à nos mécanismes extrajudiciaires afin d'accélérer le règlement des revendications particulières.

Nous sommes heureux de vous présenter le *Rapport annuel 1997-1998* de la Commission.

Respectueusement soumis,

Daniel J. Bellegarde
copräsident

P.E. James Prentice, c.r.
copräsident

novembre 1998



© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 1998
N° de cat. CP 22-48/1999
ISBN 0-662-64035-7

Conception : Hoselton Brunet

Photos : Commission géologique du Canada

Couverture

Célébrations indiennes durant les Jeux écossais de Banff, en Alberta

Photo B.R. MacKay, 1927 (#70308)

À l'intérieur

Campement chippewyan sur la rivière Taltson, à l'embouchure de Pierrot Creek,
au nord de l'Alberta

Photo F. Harper, 1914 (#30049)

Camp de Big Bear (Cri) à Maple Creek, en Saskatchewan

Photo G.M. Dawson, 1883 (#467)



TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DES COMMISSAIRES	4
RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1997-1998	6
RÉACTION AUX RECOMMANDATIONS FAITES L'AN DERNIER	16
ACTIVITÉS DE LA CRI EN 1997-1998	17
MANDAT	17
ENQUÊTES ET RAPPORTS	17
MÉDIATION ET FACILITATION	17
PROJETS SPÉCIAUX ET INITIATIVES	18
ÉTUDE SUR LES TRADITIONS ORALES	18
AIDE AU GROUPE DE TRAVAIL MIXTE	19
PROJET SUR LES CESSIONS DE TERRES DANS LES PRAIRIES	19
PLANS POUR 1998-1999	20
QUESTIONS DE TRANSITION : UN APERÇU	20
CONCLUSION	21
ANNEXES	23
A ÉTAT DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998	25
APERÇU DES ENQUÊTES ET MÉDIATION/FACILITATION	25
ENQUÊTES COMPLÉTÉES, 1992-1998	26
RÉSUMÉ DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998	32
Rapports d'enquête complétés, 1997-1998	32
Enquêtes	54
Médiation et facilitation	62
B OPÉRATIONS	67
C LES COMMISSAIRES	69





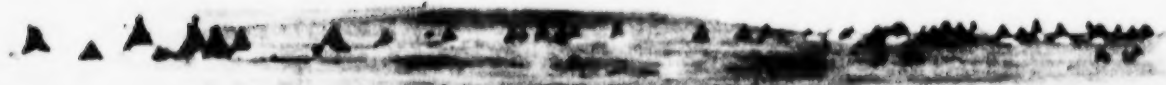
MESSAGES DES COMMISSAIRES

Nous sommes heureux de présenter le *Rapport annuel* 1997-1998 de la Commission des revendications des Indiens (CRI). Au cours de la dernière année, la Commission a publié 7 rapports portant sur 12 enquêtes. L'un d'entre eux traite d'une revendication présentée par six Premières Nations, ce qui a nécessité six enquêtes. À ce jour, la Commission a donné suite à 43 demandes d'enquête et de médiation. De nombreux autres dossiers ont franchi différentes étapes du processus de règlement.

Créée en 1991, la Commission est un organisme temporaire chargé de régler les revendications. C'est toutefois vers la mise en place d'un organisme d'examen permanent que tendent les efforts conjugués du Canada et des Premières Nations. L'an dernier, les deux parties se sont plus que jamais dépensées à cet égard ainsi que pour élaborer une nouvelle politique. Nous espérons noter des résultats concrets au cours des prochains mois.

Nous croyons que l'expérience et les connaissances que nous avons acquises au fil des ans peuvent faciliter l'instauration du nouveau régime. La Commission a établi une approche originale favorisant la discussion ouverte et la collaboration entre les Premières Nations et le Canada à toutes les étapes du processus, et nous avons obtenu des résultats tangibles.

Par exemple, deux des revendications dont nous avons rendu compte cette année – celle du Conseil tripartite des Chippewas et celle de la Première Nation de Sturgeon Lake – ont été rapidement acceptées. Dans les deux cas, rapprocher les deux parties en début de processus a aidé à une meilleure compréhension et au règlement des problèmes. De même, à la suite de notre recommandation, la revendication sur la cession de terres de la Première Nation de Kahkewistahaw a été acceptée cette année. Nous sommes également heureux de constater que la Première Nation de Canoe Lake, visée par l'un de nos premiers rapports d'enquête, a fini de négocier avec le Canada et que les deux parties ont conclu un accord. À ce jour, 16 revendications ont été acceptées pour négociations ou réglées à la suite des processus d'enquête et de médiation de la Commission.





Plusieurs de nos recommandations de cette année ont été formulées à la lumière des succès remportés. C'est ainsi que nous invitons les parties à recourir davantage aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends. La médiation et la facilitation réduisent les risques d'affrontement et favorisent la collaboration. L'utilisation des témoignages oraux lors de la recherche et de l'évaluation des revendications est un autre aspect important et original de notre système. Elle dénote un respect de la culture et des valeurs des Premières Nations, et permet d'obtenir une information cruciale souvent absente dans les registres. Dans la décision qu'elle rendait plus tôt cette année dans l'affaire *Delgamuukw*, la Cour suprême du Canada reconnaît l'importance et la valeur de la tradition orale des Premières Nations, dont nous sommes fiers de pouvoir affirmer qu'elle occupe depuis le début une place essentielle dans notre système d'enquête. La décision rendue dans l'affaire *Delgamuukw* confirme notre conviction que la tradition orale ne peut être ignorée.

En ce début de la huitième année de nos travaux, nous nous intéressons principalement à la création d'un organisme d'examen des revendications. Nous continuons d'enquêter sur les revendications des Premières Nations, mais nous voulons nous assurer que nos recommandations – et les Premières Nations en cause – ont été entendues et que des mesures seront prises en conséquence. À cette fin, nous recommandons que le Canada fournisse d'autres ressources pour examiner et évaluer nos rapports, et pour y donner suite. De plus, nous croyons qu'un nouvel organisme d'examen doit adopter les recommandations de la Commission auxquelles on n'a pas encore répondu. Nous ne voulons pas que tous nos efforts, de même que ceux du Canada et des Premières Nations, n'aient servi à rien. Celles-ci ont fait appel à la Commission dans l'espoir d'obtenir une audition équitable. La bonne foi et l'équité doivent être la marque de tout nouveau système d'examen des revendications.

C'est dans cet esprit que nous présentons le *Rapport annuel 1997-1998* de la Commission.





RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1997-1998

RECOMMANDATION 1

CRÉATION D'UN ORGANISME INDÉPENDANT D'EXAMEN DES REVENDICATIONS

Dans ses trois derniers rapports annuels, la Commission a recommandé que le Canada et les Premières Nations créent un organisme indépendant d'examen des revendications habilité à rendre des décisions exécutoires en ce qui a trait aux obligations légales de la Couronne envers les Premières Nations, et à consentir un dédommagement équitable quand il y a eu manquement à ces obligations. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'une des plus importantes initiatives qu'aient lancées le Canada et les Premières Nations. Un organisme indépendant, et permanent, qui puisse intervenir en tant que médiateur, enquêter et rendre des décisions exécutoires permettrait, en effet, d'éliminer avec célérité et efficacité de nombreuses iniquités du système actuel et de venir à bout de l'arriéré de revendications.

La Commission a déjà fait plusieurs suggestions dans ses rapports antérieurs sur la structure et les pouvoirs d'un tel organisme, recommandant entre autres ce qui suit :

- pour assurer la légitimité du système d'examen des revendications et le respect des principes de règlement équitable, l'organisme indépendant doit être créé en vertu d'une loi votée par le Parlement et ratifiée par les chefs de l'Assemblée des Premières Nations;
- pour pallier le manque de crédibilité de la Commission et le refus du Canada de donner suite à nos rapports – deux problèmes qui, à notre avis, sont liés au caractère non exécutoire de nos recommandations – le nouvel organisme doit être habilité à rendre des décisions concernant la responsabilité de la Couronne et le montant des dédommagements à accorder;
- pour que les parties aient confiance dans le règlement des revendications, l'indépendance du nouvel organisme doit être assurée par la nomination conjointe de ses membres par le Parlement et l'Assemblée des Premières Nations, sous réserve d'une étude des questions de compétences, mais aussi par une disposition explicite reconnaissant sa compétence et son expertise dans l'évaluation des éléments de preuve et des faits historiques;





- pour faire en sorte que le Canada ne soit plus perçu comme étant tout à la fois juge et partie dans le traitement des revendications particulières et, en même temps, pour éliminer les négociations interminables et l'infrastructure coûteuse qui caractérisent le système actuel de validation ou d'acceptation des revendications à des fins de négociations, la responsabilité dudit système doit être confiée à l'organisme indépendant; et
- le nouvel organisme doit avoir le pouvoir de recourir à la médiation ou à d'autres mécanismes extrajudiciaires pour permettre un règlement négocié des revendications, tout en conservant les pouvoirs de tribunal spécialisé habilité à arbitrer dans les circonstances uniques entourant les revendications particulières, quand les négociations sont infructueuses.

Nous félicitons les Premières Nations et le Canada qui, dans le cadre des travaux du Groupe de travail mixte sur la réforme de la politique des revendications (« le Groupe de travail mixte ») créé au printemps 1997, cherchent ensemble des moyens d'atteindre les objectifs fixés. Le Groupe de travail fait des progrès, et la Commission ne sous-estime pas les problèmes nombreux et variés qui doivent être surmontés. Toutefois, nous voulons aussi souligner la nécessité pour les deux parties d'aller au bout du dialogue amorcé et d'enclencher le processus législatif nécessaire pour créer l'organisme indépendant. Créée à titre provisoire en 1991 pendant que se déroulaient ces discussions, la Commission approche maintenant l'extrême limite de son mandat. Nous encourageons les parties à poursuivre leurs efforts pour arriver à une entente dans les plus brefs délais, et nous sommes prêts à soutenir ces efforts par tous les moyens demandés par les parties.

Les commissaires, les Premières Nations et tous les Canadiens attendent avec impatience l'application d'un nouveau régime, plus efficace, pour le traitement et le règlement des revendications.



RECOMMANDATION 2

ADOPTION DES RECOMMANDATIONS ET DES RAPPORTS ANTÉRIEURS DE LA COMMISSION

Bien que la Commission ne puisse faire de recommandation plus vigoureuse que celle voulant que le Canada et les Premières Nations créent dans les plus brefs délais un organisme indépendant d'examen des revendications, il est aussi important que les rapports, les recommandations et l'expérience et les connaissances acquises par la Commission actuelle — le fruit de sept années de travail — ne soient pas perdus.

- Quand la Commission a publié un rapport et des recommandations auxquels le Canada n'a pas fourni de réponse officielle, nous recommandons que ce dernier s'emploie à le faire avec célérité. De cette façon, le nouvel organisme indépendant pourra commencer avec un nouveau mandat sans devoir s'occuper d'un arriéré d'affaires non réglées.
- Si nos rapports et nos recommandations restent sans réponse, même après l'entrée en fonction du nouvel organisme, celui-ci devra, à la demande d'une Première Nation, ou s'il le juge à propos, pouvoir adopter ces recommandations. De même, dans les cas où le Canada aura rejeté notre rapport et nos recommandations, il devra être habilité, une fois la revendication soumise une deuxième fois et étayée de nouveaux éléments de preuve, à adopter ledit rapport et lesdites recommandations, ou autoriser la Première Nation à préparer un nouveau dossier.





RECOMMANDATION 3

ENCOURAGER À RECOURIR À LA MÉDIATION ET À D'AUTRES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES DIFFÉRENDS

Dans ses rapports annuels de 1994-1995 et de 1995-1996, la Commission a fait observer que le Canada et les Premières Nations doivent recourir davantage aux services de négociation assistée, par médiation ou autrement, qu'offre la Commission. Ces services sont dirigés par un conseiller expérimenté et compétent, M. Robert F. Reid, c.r., qui aide les parties à entamer des discussions franches et ouvertes permettant d'éviter ou de dénouer les impasses, et de régler les revendications. Quand la situation s'y prête, la médiation peut se révéler plus constructive et plus efficace qu'un recours aux tribunaux ou même que les enquêtes de la Commission, ces deux procédés, de par leur nature même, suscitant la confrontation.

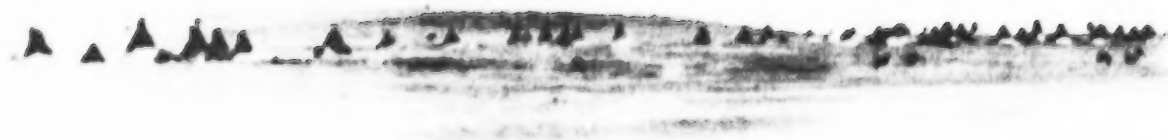
Convaincus que la médiation devra constituer l'un des piliers du nouvel organisme indépendant, nous recommandons que son mandat englobe la « validation » ou l'acceptation des revendications à des fins de négociation. La médiation repose sur un consensus — autrement dit, les deux parties doivent la demander. Parce qu'à l'heure actuelle les revendications sont validées en fonction des avis juridiques du ministère de la Justice, la médiation est souvent court-circuitée, avant même d'avoir commencé, par les conclusions des avocats du Canada qui affirment que ce dernier s'est acquitté de ses obligations légales. En outre, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport annuel de 1994-1995, « les avocats qui représentent le ministère des Affaires indiennes lors de la médiation ne sont autorisés ni à discuter, ni à négocier sur la base des risques inhérents à un dossier, ni non plus à examiner des facteurs qui ne sont pas couverts par l'opinion juridique et qui pourraient justifier qu'on réexamine une revendication. » Cela veut donc dire que le désir du Canada de participer à la médiation et à d'autres formes de négociation assistée se limite généralement aux négociations qui se déroulent après que la revendication a été acceptée.

En optant pour la collaboration dès le début du processus, les deux parties peuvent faire de la recherche ensemble concernant une revendication et mieux





en comprendre la nature et les composantes. Dans de nombreux cas, la connaissance du dossier par les deux parties peut aider à régler l'affaire. Souvent, en effet, les conflits éclatent parce que les parties perçoivent différemment les faits ou comprennent mal la position de l'autre partie. En définitive, la médiation peut favoriser une collaboration plus ouverte et productive et permettre aux parties de régler l'affaire à leur satisfaction, ce qui n'est pas toujours possible quand elles vont en arbitrage. La médiation, donc, qui peut aboutir à une entente juste et équitable, peut aider les parties, c'est-à-dire le Canada et des Premières Nations, à se rapprocher ainsi qu'à rétablir et à renforcer les éléments de confiance et d'intégrité qui caractérisaient leur relation à l'époque des traités.





RECOMMANDATION 4

AFFECTER PLUS DE RESSOURCES AU RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Dans tous ses rapports annuels, la Commission a souligné que le Canada doit affecter d'autres ressources au ministère des Affaires indiennes et au ministère de la Justice pour qu'ils puissent, en plus d'aider la Commission, traiter les dossiers qu'elle leur transmet et y donner suite. Cependant, les avantages du système qu'utilise la Commission — moins coûteux et moins propice à l'affrontement que le recours aux tribunaux — perdent beaucoup de leur force quand le Canada refuse de donner suite, rapidement et à fond, aux revendications des Premières Nations ainsi qu'à nos rapports et à nos recommandations de la Commission. Si régler ces revendications est effectivement une priorité, les ressources affectées doivent en témoigner.

À notre avis, le Canada doit affecter les ressources humaines et financières nécessaires :

- pour éliminer l'arriéré et faire en sorte que les futures enquêtes soient menées avec célérité et efficacité;
- pour participer efficacement aux efforts de médiation de la Commission, afin de lui permettre de travailler en collaboration avec les ministères fédéraux à résoudre diverses questions liées aux revendications et, plus important encore, à régler celles-ci; et
- pour donner suite aux rapports et aux recommandations de la Commission auxquels on n'a pas encore donné de réponse valable.

Maintenant que la Commission réduit progressivement ses opérations et que se profile le nouvel organisme indépendant, et pour que celui-ci puisse entrer en fonction sans avoir à s'occuper d'un arriéré trop important, il devient particulièrement important de prévoir des ressources suffisantes.

En particulier, si le Groupe de travail mixte parvient à faire accepter les réformes proposées, des ressources supplémentaires s'imposeront pour répondre à la demande que générera le nouvel organisme. En supposant que





celui-ci soit un tribunal quasi judiciaire habilité à rendre des décisions exécutoires, le Canada devra obtempérer de la même façon péremptoire qu'il le fait actuellement pour donner suite aux jugements d'autres tribunaux. Dans l'intervalle, répondre avec célérité aux recommandations de la Commission donnerait l'impression que les revendications particulières sont traitées de façon juste et équitable. C'est pourquoi nous recommandons que le Canada affecte des ressources maintenant pour participer pleinement, du début à la fin, et dans un esprit de collaboration, au règlement des revendications.





RECOMMANDATION 5

RECONNAISSANCE DES TRADITIONS ORALES



La Commission croit que ses audiences publiques sont essentielles à l'intégrité et à l'efficacité de son processus d'enquête. Ces audiences fournissent aux Premières Nations l'occasion de partager leurs souvenirs dans le respect des traditions autochtones et de faire valoir un point de vue unique sur des développements historiques qui ne sont documentés qu'en fonction du seul point de vue du gouvernement.

Les motifs invoqués par la Cour suprême du Canada concernant sa décision dans l'affaire *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 SCR 1010, appuient de façon tacite la démarche de la Commission. Le juge en chef Lamer y fait en effet remarquer que, même si « devant un tribunal qui adopterait une approche traditionnelle à l'égard des règles de preuve, un grand nombre de récits oraux joueraient contre l'admissibilité de ces récits et la valeur probante qui doit leur être accordée en tant que preuve d'événements passés[,] [...] les droits ancestraux sont véritablement des droits *sui generis* qui exigent, quant au traitement de la preuve, une approche unique, accordant le poids qu'il faut au point de vue des peuples autochtones. » Il conclut en disant que le droit de la preuve doit être adapté afin que ce type de preuve puisse être placé sur un pied d'égalité avec les différents types d'éléments de preuve historique familiers aux tribunaux, le plus souvent des documents historiques. De même, dans l'affaire *Simon c. La Reine*, [1985] 2 SCR 387, le juge en chef Dickson précise que les collectivités autochtones « ne tenaient aucun registre. [...] L'imposition d'un fardeau de preuve impossible enlèverait effectivement toute valeur [au droit de chasse] qu'un Indien [...] d'aujourd'hui aurait par ailleurs le droit d'invoquer en se fondant sur ce traité. »

Dans la foulée de ces énoncés de principe, le Canada, les Premières Nations, la Commission et tout nouvel organisme indépendant d'examen ont pour défi d'établir un processus permettant de définir, de recevoir, d'évaluer et de soupeser les récits oraux dans le respect de la culture et des traditions des Premières Nations, le Canada devant dans tous les cas être assuré que





la preuve a été reçue et vérifiée de façon fiable et autorisée. La Commission est consciente que, même si sa démarche est conforme à l'esprit du verdict rendu dans l'affaire *Delgamuukw*, le Canada et les Premières Nations peuvent, en collaboration, s'employer à l'améliorer et à donner plus de poids encore aux témoignages des anciens et d'autres membres importants des collectivités autochtones. Ce devrait être là une des priorités du nouvel organisme qui succédera peut-être à la Commission.





RECOMMANDATION 6

ÉTABLISSEMENT D'UN RÉPERTOIRE DES REVENDICATIONS



Pour faciliter la tâche à la Commission, et permettre au nouvel organisme indépendant de se mettre immédiatement et efficacement au travail, la Commission recommande que les Premières Nations et le Canada établissent ensemble un répertoire regroupant toutes les catégories de revendications. Si la chose est possible, les deux parties, de concert avec les provinces s'il y a lieu, devront s'efforcer de conclure des ententes permettant de grouper et de régler conjointement les revendications semblables. Elles pourraient s'inspirer, par exemple, de l'entente-cadre sur la question des droits fonciers issus de traités signée en Saskatchewan à la suite des recommandations du bureau du commissaire aux traités pour la province, qui avait proposé une « formule d'équité » pour régler de façon juste et équitable les revendications restées en suspens qu'avaient soumises les Premières Nations participantes. Selon la Commission, le traitement de nombreux dossiers s'en trouvera grandement accéléré si le Canada et les Premières Nations conviennent de régler en même temps les revendications semblables, les autres pouvant être traitées séparément. C'est ainsi qu'il nous semble devoir procéder pour réduire cet énorme arriéré de façon rapide, juste et uniforme.



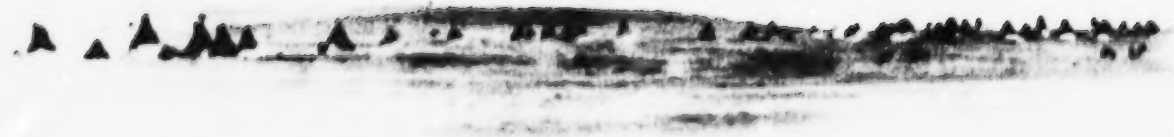


RÉACTION AUX RECOMMANDATIONS FAITES L'AN DERNIER

Dans son rapport de 1996-1997, la Commission a fait cinq recommandations au gouvernement du Canada. Celui-ci n'y a pas donné suite de façon formelle, mais des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la création d'un organisme indépendant.

Comme nous l'avons déjà souligné, le Groupe de travail mixte qui a été créé poursuit ses démarches en vue d'établir le cadre juridique du nouvel organisme.

Nos autres recommandations étaient les suivantes : confirmer que le manquement à l'obligation de fiduciaire équivaut au non-respect d'une obligation légale; trouver des solutions de rechange à la compensation monétaire; affecter des ressources supplémentaires au règlement des revendications particulières; annuler la directive contenue dans la Politique des revendications particulières et portant qu'une revendication particulière doit dater d'au moins 15 ans.





ACTIVITÉS DE LA CRI EN 1997-1998



MANDAT

ENQUÊTES ET RAPPORTS

Voici un résumé des différents dossiers dont a été saisie la Commission. Depuis sa création, elle a produit 39 rapports d'enquête et un rapport de médiation. Pour plus de renseignements sur les rapports et les revendications ci-dessous, veuillez consulter l'annexe A.

Aperçu

- 39 Rapports déposés
 - 1 Rapport de médiation
 - 3 Rapports en préparation
- 17 Enquêtes en cours (diverses étapes)
 - 1 Demande d'enquête en suspens ou retirée
- 10 Revendications en médiation/facilitation
- 16 Revendications réglées ou en cours de négociation

MÉDIATION ET FACILITATION

Depuis la création de la Commission, le Canada a réglé ou accepté pour négociations 16 revendications. Le succès remporté à ce jour est attribuable aux méthodes uniques qu'emploie la Commission pour mener ses enquêtes ainsi qu'à sa capacité de répondre aux demandes des Premières Nations et du Canada en matière de médiation.

Au mieux, les revendications sont acceptées dès les premières étapes du processus. La Commission n'a pas alors à ouvrir d'enquête et les parties économisent ainsi temps, argent et énergie. À ce jour, sept revendications ont été acceptées pour négociations à un stade préliminaire. Notre réussite tient notamment à l'efficacité de nos séances de planification, qui réunissent les représentants des requérants et du Canada à un stade préliminaire pour discuter de la revendication dans un climat ouvert et informel. Dans certains cas, ces rencontres ont débouché sur une demande de médiation plutôt que d'enquête.



Conformément à son mandat en matière de médiation, la Commission a lancé plusieurs initiatives et appliqué le concept du dialogue ouvert et direct. Dans le cadre du projet pilote de Michipicoten, des représentants du gouvernement fédéral et des Premières Nations ont, pour la première fois, travaillé ensemble à faire de la recherche et à formuler une demande conjointe d'examen de revendications. Jusqu'à présent, le projet va bon train et les deux parties sont satisfaites de son évolution.

Les commissaires continuent de recommander dans leurs rapports annuels que le Canada et les Premières Nations aient recours aux services de médiation de la Commission ainsi qu'à d'autres formes de négociation assistée.

PROJETS SPÉCIAUX ET INITIATIVES

ÉTUDE SUR LES TRADITIONS ORALES

Le 5 décembre 1997, la Commission a chargé un consultant de mener à bien une étude de recherche sur l'utilisation des traditions et des récits oraux, que ce soit dans la conduite d'une enquête ou dans le but d'intégrer aux documents existants les souvenirs témoins directs de ce qui s'est passé. La Commission analysera les résultats de cette recherche dans l'évaluation de son propre système, après quoi elle publiera à l'intention des Premières Nations un guide devant les aider à préparer le dossier qu'elles devront transmettre à la Commission en cas de rejet de leurs revendications.

Le consultant a reçu pour mandat d'examiner la documentation et la loi, surtout à la lumière de la décision rendue dans l'affaire *Delgamuukw*, ainsi que de conseiller la Commission sur les options qui s'offrent à elle, en tant qu'instance d'enquête, pour recueillir les témoignages des témoins directs dans le respect des traditions et sur la prise en compte de ces éléments dans son évaluation des différents dossiers.





AIDE AU GROUPE DE TRAVAIL MIXTE

Quand le Groupe de travail mixte a été créé au printemps 1997, la Commission a offert son aide relativement à l'organisation ou aux modalités de lancement du nouvel organisme indépendant d'examen des revendications. C'est dans cette optique qu'elle a, notamment, chargé un spécialiste de préparer une étude des options structurelles et des répercussions du nouvel organisme sur le plan administratif. Cette étude a été présentée au Groupe de travail mixte en mars 1998.

Le conseiller juridique de la Commission a été invité à intervenir à titre de personne ressource, en toute impartialité, dans la rédaction du texte législatif par le Groupe de travail mixte. L'administrateur de la Commission a également offert certains conseils sur des questions de structure, d'organisation et de ressources.

La Commission a participé à des réunions sur les communications et aidé à la préparation de documents visant à faire mieux comprendre l'évolution du dossier des revendications territoriales.

PROJET SUR LES CESSIONS DE TERRES DANS LES PRAIRIES

L'étude de Mme Peggy Martin-McGuire, intitulée « First Nation Land Surrenders on the Prairies, 1896-1911 », est actuellement au stade final de production. Elle permettra de cerner le cadre législatif et politique fédéral en vigueur de 1896 à 1911 ainsi que l'influence des facteurs sociaux, économiques, politiques et culturels sur les pratiques des principaux représentants et organismes gouvernementaux dans la cession des réserves. En dépit des données insuffisantes dont elle disposait sur les perceptions, les attitudes et les valeurs des Premières Nations en ce qui concerne les cessions, M^{me} Martin-McGuire réussit à faire valoir autant que possible leur point de vue.





PLANS POUR 1998-1999

QUESTIONS DE TRANSITION : UN APERÇU

Le prochain exercice financier 1998-1999 sera une période de transition pour la Commission, qui veillera alors à fournir au Groupe de travail mixte l'aide et les conseils dont il aura besoin. Cette transition sera sans doute facilitée par l'expérience, l'expertise et la « mémoire institutionnelle » de la Commission, qui continuera d'enquêter et d'assurer des services de médiation. De plus, des services de recherche seront offerts, un répertoire de revendications sera préparé, et des études seront menées sur des sujets comme l'audition et l'utilisation des témoignages oraux. Nous fournirons également de l'information sur les répercussions administratives de cette période de transition, et nous veillerons à ce que le public soit davantage sensibilisé aux revendications territoriales et à leur traitement.





CONCLUSION



En 1997-1998, les activités de la Commission ont encore fait ressortir la complexité de bon nombre des questions sur lesquelles le gouvernement fédéral doit se pencher et auxquelles il doit consacrer une somme considérable de temps et de ressources. Dans bien des cas, le dossier, ouvert depuis plusieurs décennies, est devenu incontournable. Les Premières Nations s'estimant lésées mettront tout en oeuvre pour que leurs revendications soient réglées, et le gouvernement devra voir à régler les revendications en cours et toutes celles qui viendront s'ajouter au fil des ans. Les projets de Fishing Lake et de Michipicoten montrent que la bonne volonté, la souplesse et la détermination des parties peuvent faciliter les discussions.

Les connaissances et l'expérience de la Commission s'améliorent toujours et nous continuerons d'aider les parties à conclure des ententes acceptables. En 1998-1999, nous continuerons de leur fournir les moyens d'une recherche indépendante en vue d'un examen conjoint et d'un règlement plus rapide des revendications. Toujours aussi résolue à ce que les dossiers soient examinés en toute équité, la Commission appuiera les efforts du Canada, de l'Assemblée des Premières Nations et du Groupe de travail mixte au cours du prochain exercice.





ANNEXES

A ÉTAT DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998

APERÇU DES ENQUÊTES ET MÉDIATION/FACILITATION

ENQUÊTES COMPLÉTÉES, 1992-1998

RÉSUMÉ DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998

Rapports d'enquête complétés, 1997-1998

Enquêtes

Médiation et facilitation

B OPÉRATIONS

C LES COMMISSAIRES





ANNEXE A

ÉTAT DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998

APERÇU DES ENQUÊTES ET MÉDIATION/FACILITATION

39	Rapports d'enquête déposés
1	Rapport de médiation
3	Rapports en préparation
17	Enquêtes en cours (différentes étapes)
1	Enquête en suspens ou demande retirée
10	Revendications en médiation/facilitation
16	Revendications acceptées ou en cours de négociation



ENQUÊTES COMPLÉTÉES, 1992-1998

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/Règlement
1 Chipewyans d'Athabasca : construction du barrage W.A.C Bennett et dommages environnementaux causés à la R.I. n° 201. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Mars 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
2 Denesuline d'Athabasca : droits de chasse, de pêche et de piégeage au nord du 60° parallèle. <i>Recommandé que le Canada reconnaisse les droits conférés par traité.</i>	Décembre 1993	Août 1994	Le Canada a rejeté les recommandations contenues dans le rapport de 1993 – Aucune réaction au rapport supplémentaire déposé par la CRI en novembre 1995.	
3 Buffalo River : polygone de tir aérien de Primrose Lake – perte des droits de chasse et de pêche commerciales conférés par traité. <i>Une partie de la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Septembre 1995	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
4 Canoe Lake : polygone de tir aérien de Primrose Lake – manquement aux dispositions du traité et aux obligations de fiduciaire. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Août 1993	Mars 1995	Acceptation conditionnelle – aucun manquement aux dispositions du traité ni aux obligations de fiduciaire, mais nécessité d'améliorer les conditions économiques et sociales des intéressés.	Règlement, Juin 1997
5 Chippewas de Kettle et Stony Point : cession, 1927. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Mars 1997	aucune	Aucune réponse – La Cour suprême du Canada entend actuellement le pourvoi déposé contre la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario relativement à la validité de la cession de 1927.	
6 Conseil tripartite chippawais : Traité Collins. <i>Accepté avec le concours de la Commission.</i>	Mars 1998	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond par suite du règlement de cette revendication.	Acceptation, Mars 1998

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/Reglement
7 Chippewas de la Thames : cession illicite de la réserve. <i>Reglement, avec le concours de la Commission.</i>	Décembre 1994	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fonds par suite du règlement de cette revendication.	Reglement, Janvier 1995
8 Cold Lake : polygone de tir aérien de Primrose Lake – manquement aux dispositions du traité et aux obligations de fiduciaires. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Août 1993	Mars 1995	Acceptation conditionnelle – aucun manquement aux dispositions du traité ni aux obligations de fiduciaire, mais nécessité d'améliorer les conditions économiques et sociales des intéressés.	Acceptation Mars 1995
9 Cowessess : inondation (QVIDA). <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
10 Eel River Bar : barrage de la rivière Eel. <i>Recommandé que la revendication ne soit pas acceptée pour négociation.</i>	Décembre 1997	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond – La CRI examine actuellement la demande de réexamen du dossier soumis par les requérants.	
11 Fishing Lake : cession, 1970. <i>Acceptation de la revendication par le Canada après examen des éléments de preuve présentés lors de l'audience publique de la CRI.</i>	Mars 1997	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond vu que la revendication a déjà été acceptée pour négociations.	Acceptation, Août 1996
12 Flying Dust : polygone de tir aérien de Primrose Lake – perte des droits de chasse et de pêche commerciales conférés par traité. <i>Une partie de la revendication soit recommandée pour négociation.</i>	Septembre 1995	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
13 Fort McKay : droits fonciers issus de traités. <i>Recommandé que le moins- reçu de 3 815 acres par rapport à ce que le Canada avait promis.</i>	Décembre 1995	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/Reglement
14 Friends of the Michel Society : émancipation, 1958. <i>Aucune obligation légale, mais recommandé que le Canada devait toutefois reconnaître aux requérants un droit spécial de faire valoir leurs revendications particulières.</i>	Mars 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
15 Homalco : obligation du Canada, de par la loi ou en tant que fiduciaire, d'obtenir de la C.-B. 80 acres de terre. <i>Une partie de la revendication soit recommandée pour négociation (10 acres).</i>	Décembre 1995	Décembre 1997	Le Canada rejette les recommandations de la CRI parce qu'elles portent sur des aspects que ne couvre pas la Politique des revendications particulières.	
16 Joseph Bighead : polygone de tir aérien de Primrose Lake - perte des droits de chasse et de pêche commerciales conférés par traité. <i>Recommandé que la revendication ne soit pas acceptée pour négociation.</i>	Septembre 1995	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond.	
17 Kahkewistahaw : droits fonciers issus de traités. <i>Recommandé que la revendication ne soit pas acceptée pour négociation.</i>	Novembre 1996	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond.	
18 Kahkewistahaw : cession, 1907. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Février 1997	Décembre 1997	Le Canada accepte la recommandation de la CRI conformément à la Politique des revendications particulières.	Acceptation, Décembre 1997
19 Kawacatoose : droits fonciers issus de traités. <i>Recommandé que le moins-reçu de 8 576 acres par rapport à ce que le Canada avait promis, sous réserve des recherches à venir.</i>	Mars 1996	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/ Règlement
20 Lac La Ronge : droits fonciers issus de traités. <i>Recommandé que la revendication ne soit pas acceptée pour négociation.</i>	Mars 1996	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond.	
21 Lax Kw'aleams : réglement conditionnel à une cession absolue. <i>Recommandé que le Canada exclue les droits ancestraux dans la clause sur la cession.</i>	juin 1994	aucune	Aucune réponse de la part du Canada sur le fond – Les parties continuent de se rencontrer en vue d'arriver à un règlement.	
22 Lucky Man : droits fonciers issus de traités. <i>Recommandé que les parties entreprennent des recherches plus poussées visant à établir la population ayant droit aux terres promises par traité.</i>	Mars 1997	Mai 1997	Le Canada acceptait la recommandation de la CRI concernant la réalisation de recherches plus poussées. Ces recherches se sont terminées en février 1998 et n'ont révélé aucun moins-requ. Les requérants prennent actuellement connaissance des résultats de ce travail et poursuivent leurs propres recherches.	
23 Mameleleqala Qwe'Qwa'Sot'Enox : demandes adressées à la Commission McKenna-McBride. <i>Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.</i>	Mars 1997	aucune	Aucune réponse de la part du Canada	
24 Micmacs of Gesgapegiag : revendication reposant sur des faits antérieurs à la Confédération (île de 500 acres). <i>Aucune recommandation du fait que le Canada a accepté de réexaminer le bien-fondé de la revendication.</i>	Décembre 1994	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond – En mars 1995, le gouvernement a accusé réception du rapport et indiqué que le dossier demeurerait en suspens en attendant qu'une décision ait été prise dans une affaire connexe qui a été portée devant les tribunaux.	
25 Mikisew : avantages économiques promis dans le Traité 8. <i>Canada a accepté la revendication pour négociation au terme d'une séance de planification.</i>	Mars 1997	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond parce que la revendication a déjà été acceptée pour négociations.	Acceptation, Décembre 1996

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/ Règlement
26 Moosomin : cession, 1909. Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Mars 1997	Décembre 1997	Le Canada accepte la recommandation de la CRI conformément à la Politique des revendications particulières.	Acceptation, Décembre 1997
27 Muscowpetung : inondation (QVIDA). Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
28 Nak'azdli : R.I. n° 5 d'Aht-Len-Ies et Commission Ditchburn-Clark. Acceptation de la revendication par le Canada après examen des éléments de preuve présentés à l'audience publique de la CRI.	Mars 1996	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond parce que la revendication a été acceptée pour négociations.	Acceptation, Janvier 1996
29 Namgis : Ile Cormorant. Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation en raison d'un manquement aux dispositions du décret et aux obligations de fiduciaire.	Mars 1996	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
30 Namgis : demandes adressées à la Commission McKenna-McBride. Recommandé qu'une partie de la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1997	aucune	Aucune réponse sur le fond de la part du Canada - En septembre 1997, Michel Roy a écrit que le gouvernement a demandé la poursuite des recherches afin d'établir le contexte général des revendications fondées sur des demandes adressées à la Commission McKenna-McBride.	
31 Ochapowace : inondation (QVIDA). Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
32 Pasqua : inondation (QVIDA). Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	

Rapport de la CRI, nature de la revendication et recommandations	Date de publication du rapport	Date de la réponse	Nature de la réponse aux recommandations	Acceptation/ Règlement
33 Sakimay : inondation (QVIDA). Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
34 Standing Buffalo : inondation (QVIDA). Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1998	aucune	Aucune réponse de la part du Canada.	
35 Sturgeon Lake : baux agricoles. Accepté pour négociation avec le concours de la Commission.	Mars 1998	aucune réponse requise	Aucune réponse requise de la part du Canada sur le fond parce que la revendication a été acceptée pour négociations.	Acceptation, Août 1997
36 Sumas : emprise ferroviaire sur la R.I. n° 6 et intérêts réversifs des Indiens. Recommandé que la revendication soit acceptée pour négociation.	Février 1995	Décembre 1995	Aucune réponse sur le fond - Le Canada a rejeté la revendication en soutenant qu'elle porte sur des questions dont les tribunaux ont déjà été saisis.	
37 Sumas : cession de la R.I. n° 7, 1919. Recommandé des recherches conjointes devant servir à déterminer la juste valeur marchande des terres cédées.	Août 1997	Janvier 1998	Le Canada est disposé à envisager la possibilité de procéder à des recherches conjointes devant servir à justifier la poursuite de cette revendication.	
38 Waterhen Lake : polygone de tir aérien de Primrose Lake - perte des droits de chasse et de pêche commerciales conférés par traité. Recommandé qu'une partie de la revendication soit acceptée pour négociation.	Septembre 1995	aucune réponse requise	Aucune réponse de la part du Canada - La Première Nation a demandé la tenue d'une réunion portant sur les conclusions de la Commission.	
39 Young Chipeewayan : cession illicite. Recommandé que la revendication ne soit pas acceptée pour négociation mais de poursuivre les recherches par les parties concernant les sommes dues par suite de la cession.	Décembre 1994	Février 1995	Le ministère des Affaires indiennes examine la proposition soumise par la bande concernant le financement de la recherche et des consultations.	



RÉSUMÉ DES REVENDICATIONS AU 31 MARS 1998

En 1997-1998, la Commission a déposé 7 rapports concernant 12 enquêtes. Voici un résumé des conclusions et des recommandations dont fait état chacun de ces rapports

Rapports d'enquête complétés, 1997-1998

Première Nation des Chipewyans d'Athabasca [R.I. n° 201 – Barrage W.A.C. Bennett], Alberta

Les ancêtres des requérants étaient, par tradition, des chasseurs et des trappeurs qui ne présentaient aucune disposition pour l'agriculture. Le commerce des fourrures était florissant dans le delta des rivières de la Paix, Athabasca et du Bouleau. Le gibier, le poisson et la sauvagine s'y trouvaient en abondance. Dès 1896, la ruée vers l'or du Yukon amène un grand nombre de non-Indiens à traverser les territoires qui correspondent au secteur nord des actuelles provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta, ce qui aboutit à la signature du Traité 8 en 1899. Même si celui-ci prévoit la création de réserves qui « n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes », on s'accorde généralement à constater que la plupart des habitants de cette région sont moins préoccupés alors par le choix immédiat de leurs réserves que par la protection de leurs activités traditionnelles, à savoir la chasse, la pêche et le piégeage.

En 1918, des trappeurs blancs et métis arrivent par train ou par bateau à vapeur. En 1922, face à la compétition féroce qui entoure des ressources qui se font de plus en plus rares, les Indiens demandent que l'on mette de côté à leur intention un territoire devant leur permettre de poursuivre leur mode de vie traditionnel. En 1931, ils finissent par obtenir ce qui devait devenir la réserve 201, de même que sept autres réserves plus petites où les Chipewyans construisent des maisons et aménagent des potagers, un cimetière et des camps de pêche. En raison des préoccupations exprimées par le gouvernement de l'Alberta, la réserve 201 ne sera prête qu'en 1935. En raison des nombreux marécages, la superficie accordée est supérieure à ce que prévoit le Traité. On opte aussi pour des frontières naturelles plutôt que pour un arpentage en bonne et due forme.

Le régime d'inondation du delta Paix-Athabasca était très complexe. Tous les deux ou trois ans, l'inondation par reflux causée par les crues printanières



de la rivière de la Paix contribuait à réalimenter les marécages et les « bassins perchés » du delta et fournissait un habitat exceptionnel au rat musqué et à d'autres animaux à fourrure. Ces ressources étaient essentielles à la vie des Chipewayans.

En 1957, le premier ministre W.A.C. Bennett et le gouvernement de la Colombie-Britannique mettent en marche leur grand projet d'exploitation de l'immense potentiel hydroélectrique de la rivière de la Paix. La construction du barrage, à 965 kilomètres en amont du delta Paix-Athabasca, débute en 1962 sans qu'aucune évaluation des effets sur l'environnement, tel que prévu par la loi, n'ait été effectuée. En 1968, lorsque B.C. Hydro commence à réguler le débit de la rivière de la Paix pour remplir le réservoir, aucun avis officiel n'a été donné aux habitants en aval, et aucune étude environnementale ou sociale n'a été faite pour déterminer les effets du barrage.

Le rabattement de la nappe phréatique entraînant le débit élevé nécessaire pour répondre aux besoins des habitants du Lower Mainland en hiver ne tarde pas à avoir des effets nocifs sur la faune du delta. Même s'il connaissait déjà, dès 1959, les risques que faisait courir la construction du barrage, le gouvernement fédéral a préféré ne pas obliger la Colombie-Britannique à obtenir un permis conformément à la *Loi sur la protection des eaux navigables (LPEN)*. Et de son côté, le gouvernement provincial ne donne aucune suite aux demandes de rencontre adressées par le Canada et l'Alberta, quand il ne les rejette pas carrément. Les poursuites intentées en 1970 par la Première Nation requérante, et d'autres aussi, ne devaient jamais aboutir, faute de ressources. Par ailleurs, les travaux effectués dans le delta afin de limiter les dégâts s'avèrent peu efficaces et vont même jusqu'à causer de nouvelles inondations; il fallut donc y mettre fin. La seule conclusion que l'on puisse tirer est que la construction du barrage Bennett a infligé à la Première Nation et à la R.I. 201 des dommages environnementaux importants par suite de l'assèchement du delta.

Même si la responsabilité de fiduciaire que la Couronne a à l'égard des peuples autochtones n'a pas à se traduire dans tous les cas par l'adoption de mesures concrètes, la Commission a appliqué à ce dossier le « guide sommaire et existant » qu'offre l'arrêt *Frame c. Smith* pour déterminer si, dans tel ou tel cas, il existe ou non une obligation de fiduciaire. Dès la *Proclamation royale de 1763*, le gouvernement fédéral s'est engagé d'une façon générale





à protéger et à préserver les terres des Indiens. Aux Indiens signataires du Traité 8 en particulier, il a donné l'assurance qu'ils pourraient continuer de chasser et de trapper comme par le passé, ce qui, plus que toute autre promesse qui pouvait leur être faite, les a amenés à signer. De plus, après qu'un nombre important de trappeurs blancs eurent commencé à leur disputer la zone du delta, ils ont reçu la R.I. 201 dont la richesse en ressources devait leur procurer une source de revenu stable. Aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne devait autoriser le Canada ou une province à empêcher une Première Nation d'exercer les droits de chasse, de pêche et de piégeage qui en découlent, de détruire le fondement même de l'économie des signataires indiens, ni de laisser porter atteinte aux droits conférés par traité à l'égard d'une terre de réserve. La Couronne avait tout à la fois le devoir et, ce qui est important, le pouvoir, tel que prévu dans la Constitution, de contrôler les voies navigables, de défendre ses propres intérêts fonciers et ceux des Indiens. La Première Nation était en droit d'attendre de la Couronne qu'elle prenne des mesures raisonnables pour prévenir ou pour atténuer les dommages résultant de la destruction de son mode de vie et des ressources que lui offrait la R.I. 201 et d'un empiètement grave sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage qui lui ont été conférés par traité. Et elle est en droit maintenant d'attendre du gouvernement qu'il lui offre pleine compensation pour tout ce qu'elle a perdu.

La *Loi sur les Indiens* donne au ministre des pouvoirs importants en matière de contrôle et de gestion des terres de réserve. Dans le cas qui nous intéresse, la Couronne n'a rien perdu de ses responsabilités de fiduciaire en transférant lesdits pouvoirs à la Première Nation. Même si celle-ci a fait preuve d'une certaine autonomie en intentant des poursuites contre la Colombie-Britannique, la Couronne était capable aussi d'exercer unilatéralement le pouvoir de réglementation qu'elle tenait de la *LPEN*. Et même si BC Hydro a fait valoir que cette loi n'était pas applicable du fait que la rivière de la Paix n'était pas navigable au niveau du barrage, c'est l'examen du cours d'eau dans son ensemble qui sert à en déterminer la navigabilité. Tout barrage construit sur une voie navigable devait d'abord être approuvé par le ministre fédéral des Travaux publics, et puisque la rivière de la Paix est navigable, la Canada était très certainement en mesure d'intervenir dans la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Selon le gouvernement fédéral, toute intervention pour des motifs autres que des questions liées à la navigation



est injustifiée. Pourtant, dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, la Cour suprême du Canada a statué que le ministre est habilité à prendre en considération les répercussions environnementales de tout ouvrage construit dans une zone de compétence fédérale, y compris les terres de réserve des Indiens, et que la Couronne a, en tout temps, le devoir d'exercer les pouvoirs de réglementation que lui confère la *LPEN*.

La Première Nation était singulièrement à la merci de la Couronne et de sa volonté d'user de son pouvoir discrétionnaire pour protéger ses intérêts. La Couronne, de son côté, disposait de pouvoirs de réglementation qui lui permettaient d'intervenir dans la construction du barrage, ainsi que des ressources nécessaires pour prévenir ou limiter les dommages visant la R.I. 201 ou pour demander qu'une compensation soit versée à la Première Nation. La Couronne était tenue de prendre des mesures raisonnables et d'intervenir dans les limites d'une prudence normale pour protéger la réserve et ses habitants, mais elle n'en a rien fait. Le Canada a agi trop tard, et par des mesures tout bonnement insuffisantes. La situation exigeait une intervention immédiate au nom des peuples autochtones, au nom de tous les Canadiens, mais le Canada n'a rien fait, nonobstant ses responsabilités au chapitre, notamment, des parcs nationaux, des voies navigables, des droits de riverain et des terres des Indiens. Il a manqué à ses obligations de fiduciaire à l'égard de la Première Nation, ce qui a amené la Commission à recommander que la revendication soumise par les requérants soit acceptée pour négociation.

Conseil tripartite chippaouais [Traité Collins], Ontario

Soumise en 1986 au ministère des Affaires indiennes par le Conseil tripartite chippaouais, composé des Premières Nations de Beausoleil, de Rama et de Georgina Island, cette revendication particulière a été rejetée en octobre 1993. Sans tarder, le Comité a fait appel à la Commission des revendications des Indiens.

À l'origine, cette revendication était fondée sur l'occupation et l'utilisation traditionnelle de certaines terres situées en Ontario, plus précisément, selon la description générale qu'en donnent les requérants, dans les *townships* d'Oro, de Medonte, d'Orillia, de Matchedash et de Tay, tous dans le comté de Simcoe.





Au XVIII^e siècle, les Britanniques se sont intéressés à la région en raison des avantages stratégiques qu'elle comportait sur le plan des communications, du commerce et des déplacements. En 1785, on a demandé à John Collins, alors adjoint de l'arpenteur en chef, de faire rapport sur les terres indiennes dont on pourrait avoir besoin. La même année, Collins a indiqué qu'il avait conclu une entente avec les chefs de la Nation mississauga. Fait à noter, les Mississaugas et les Chippaouais faisaient partie de la Nation ojibwa, et les deux groupes étaient souvent pris l'un pour l'autre. Une note rédigée par Collins à cette époque semble indiquer que l'entente en question portait sur un droit de passage. C'est ce qu'on a fini par désigner sous le nom de « contrat Collins ».

La nature de l'entente en question revêt une importance capitale dans ce dossier : constitue-t-elle un traité en bonne et due forme? se limitait-elle à un droit de passage ou devait-elle aboutir à la cession, puis à l'achat des terres visées? Collins était-il habilité à conclure un traité? qu'en est-il de la question de compensation? Et comme pour compliquer davantage un problème déjà complexe, les terres visées par le Traité Collins l'étaient aussi dans le Traité Williams, signé en 1923, qui prévoyait la cession de trois lopins de terre importants situés dans le sud de l'Ontario. Les recoupements notés entre les deux traités ont soulevé d'autres questions, y compris de prétendus manquements, par le Canada, à ses responsabilités de fiduciaire et les dommages qui en ont résulté pour les nations membres du Conseil tripartite chippaouais.

Avec le concours de la Commission, les parties ont pu clarifier toutes ces questions et ont fini par arriver à une entente. Le processus d'enquête a été amorcé par des séances de planification présidées par la CRI et auxquelles les représentants du Canada et des requérants ont été invités à exposer leur position sur les différentes questions et à en discuter. Par la suite, le Canada a convenu que la revendication à l'étude était recevable au sens de la Politique des revendications particulières, les parties se sont entendues sur les éléments de base d'un règlement, et il n'a pas été nécessaire de procéder à une enquête. Après quelque douze années d'attente de la part des trois Premières Nations requérantes, la revendication a finalement été acceptée par le Canada, et une entente de principe a été conclue en vue d'un règlement. La Commission a déposé son rapport en mars 1998.



**Première Nation d'Eel River Bar
[barrage de la rivière Eel], Nouveau-Brunswick**

Les ancêtres des requérants ont signé, en 1779, un traité de paix et d'amitié dans lequel la Couronne laissait aux Indiens le droit de chasser et de pêcher sans être inquiétés par les soldats ou les colons. Une réserve a été mise de côté à leur intention en 1807. En 1962, cette réserve s'étendait sur 434,67 acres. Le décret initial prévoit que la terre située à l'embouchure de la rivière Eel, y compris le territoire de pêche, sera réservée à l'usage et au profit de la bande. Celle-ci devait faire de la pêche aux palourdes la base de son économie, les terres dont elle disposait ne se prêtant guère à l'agriculture.

En 1962, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick (RENB) a demandé l'autorisation de construire un barrage à l'embouchure de la rivière Eel afin de constituer une réserve d'eau douce propre à stimuler le développement industriel de Dalhousie. Conscient que le projet risquait d'avoir des répercussions sur les bancs de palourdes dont la Première Nation tirait sa subsistance, le ministère des Affaires indiennes a demandé à J.C. Medcof, du Conseil de recherches sur les pêcheries, d'étudier le problème. Malgré l'incapacité de M. Medcof de lui donner une réponse ferme, le Ministère s'est rangé du côté de la Première Nation en affirmant qu'il serait préférable que la RENB construise son barrage plus en amont. Par la suite, en partie pour des raisons de coûts, c'est cette dernière solution qui a été adoptée. À cause de contraintes de temps liées à l'arrivée de la Canadian Industries Limited dans la région, le conseil de bande a adopté en 1963 une résolution dans laquelle elle autorisait la Municipalité de Dalhousie à aller de l'avant avec la construction du barrage sous réserve d'un versement de 4 000 \$ à titre de dédommagement pour l'inondation, d'une indemnité proportionnelle aux pertes subies de palourdes et de lançons (le montant de cette indemnité ne devant pas dépasser 50 000 \$) et de l'octroi des ressources nécessaires à l'aménagement d'un bassin de pêche à la truite pour les touristes. L'indemnité au titre des pertes subies pourrait être réduite de 5 % pour chaque Indien qui aura pu se trouver d'ici le 1er septembre 1967 un emploi rapportant au moins 2 000 \$.

Le ministère des Affaires indiennes n'était pas convaincu que la Première Nation était juridiquement justifiée de réclamer quelque compensation pour perte des revenus qu'elle tirait de la pêche. Les pertes possibles étaient





également difficiles à évaluer tant que Medcof n'aurait pas terminé son étude. La construction du barrage a pris fin en novembre 1963 sans qu'aucune entente en matière de compensation n'ait été conclue, et sans qu'aucun consentement officiel n'ait été obtenu conformément à la *Loi sur les Indiens*. Les négociations se sont poursuivies jusqu'en 1968, mais la Première Nation et la RENB ont été incapables d'arriver à une entente sur la question de l'emploi et sur la valeur du banc de palourdes. Quelles qu'aient pu être ses raisons — discrimination systémique, fort taux de chômage ou autres — la Municipalité de Dalhousie s'est montrée incapable de garantir un emploi de rechange aux Indiens. Lorsque les négociations ont commencé à s'enliser, des hauts fonctionnaires des Affaires indiennes ont fini par intervenir. Et de leur côté, faute de pouvoir se trouver un autre emploi comme ils l'avaient demandé, les Indiens se sont mis à exiger une indemnisation financière complète. Dans son rapport final, déposé à la fin de 1967, M. Medcof parle des sérieux effets que la construction du barrage aura à long terme et recommande que la Municipalité partage avec la Première Nation les avantages considérables qu'elle est appelée à tirer du projet.

En 1968, lorsque la RENB demande que l'on augmente la capacité du réservoir, le gouvernement provincial reprend à son compte la position défendue par la Municipalité dans les négociations sur la compensation. Le conseil de bande adopte alors une résolution portant que le ministre des Affaires indiennes peut accorder aux autorités provinciales un permis d'un an pour la réalisation des travaux en attendant qu'une entente officielle ait pu être conclue. Au mois de mars 1970, il adopte une autre résolution dans laquelle il accepte les modalités proposées par la RENB, mais au même moment, le ministère des Affaires indiennes entreprend de négocier des modalités plus avantageuses de façon à accorder à la RENB un droit d'accès plus limité, et à garantir à la Première Nation la possibilité de réclamer dédommagement pour les autres pertes à venir. Par la suite, au terme de négociations ardues, et en dépit des doutes constants que l'on avait au Ministère quant à l'existence de droits spéciaux ou issus de traités pour les Indiens, l'entente finale, signée le 14 mai 1970, prévoyait que, en échange des terres requises, la RENB paierait la somme de 15 000 \$ pour 115 acres de terre, la somme de 25 000 \$ au titre des dommages et pertes causés par les travaux, la somme de 9 591,12 \$ suivie d'un versement annuel pouvant aller de 10 000 \$ à 27 375 \$ pendant 20 ans, dépendant de la quantité d'eau pompée. Elle prévoyait en outre que



la RENB obtiendrait le secteur du bassin d'amont par voie d'expropriation ainsi que, grâce au permis prescrit au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, les terres nécessaires à l'aménagement d'un pipe-line, d'un bâtiment pour les pompes et d'une voie d'accès. En 1995, de nouveaux frais de pompage ont été négociés à des taux considérablement plus élevés que pour les 20 premières années.

La Commission a conclu que, nonobstant les droits de pêche concédés à la Première Nation par le traité de 1779, le Canada était en mesure, avant que ne soit adoptée la *Loi constitutionnelle de 1982*, de ne pas en tenir compte à la condition d'énoncer clairement ses intentions. Dans le cas qui nous intéresse, il est manifeste que le gouvernement n'a pas respecté les droits précités, mais encore fallait-il qu'il pût à cet égard s'appuyer sur une loi ou sur une entente conclue avec la Première Nation. Conformément au verdict rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Opetchesah Indian Band v. Canada*, le permis prévu au paragraphe 28(2) a bel et bien été accordé, et sa durée de même que la nature des travaux s'y trouvaient clairement indiquées. Concernant l'expropriation des terres situées aux abords du bassin d'amont, l'autorisation en a été donnée par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, ce qui a évité à la RENB de devoir se plier aux dispositions de la loi provinciale à ce chapitre. Même si la Première Nation avait consenti à l'expropriation, cela ne changeait rien au caractère essentiellement imposé de l'acquisition; on ne saurait prétendre qu'il n'y a pas eu expropriation simplement parce que l'occupant a donné son accord. En outre, la cession n'est pas requise dans les cas où les terres de réserve en cause ont été acquises par voie d'expropriation.

Le consentement ou l'accord de la Première Nation tel qu'exprimé dans la résolution du conseil de bande de 1963 n'avait aucune valeur parce qu'aucun permis n'avait été délivré à cette date conformément au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il y a eu intrusion de 1963 à 1970, le permis délivré en 1968 n'autorisant toutefois aucune utilisation des terres situées aux abords du bassin en amont. Cela dit, cette intrusion n'a donné lieu à aucune obligation légale du fait que l'entente signée en 1970 prévoyait une indemnisation pour les pertes et les dommages découlant du projet.

Il convient de prendre en compte la place que tiennent les principes de l'autonomie et de la protection dans l'aliénation d'intérêts indiens à l'égard





de terres de réserve. Même si la Couronne est obligée, de par la loi et de par ses responsabilités de fiduciaire, de protéger les bandes contre tout ce qui peut les forcer à renoncer à leurs intérêts, il convient aussi de respecter leur droit de décider elles-mêmes de ce qu'elles veulent faire de leurs terres et des ressources qui s'y trouvent. Ces deux principes s'appliquent à des degrés divers selon la nature des droits qui ont été conférés. C'est dans cette optique que la Commission est arrivée à la conclusion que le gouvernement du Canada a bien rempli ses obligations de fiduciaire à l'endroit de la Première Nation en cherchant à obtenir toute l'information pertinente, auprès d'experts ou autrement, ainsi qu'en amenant à RENB à prendre certains engagements importants, nonobstant ses propres préoccupations quant à la nature et à la portée de l'intérêt que la bande pouvait avoir dans la pêche en cause. Les représentants du Canada n'ont défendu aucune position qui, compte tenu de leurs intérêts ou de leurs motifs, aurait pu faire « dévier » les négociations. Puisque la Première Nation n'a jamais cédé son pouvoir décisionnel au Canada, sa décision doit être acceptée et respectée. En outre, l'entente conclue en 1970 ne témoigne en aucune façon d'un manque de prévoyance ou d'une volonté d'exploitation tels que le gouvernement aurait dû s'y opposer. C'est pourquoi la Commission a recommandé que cette revendication ne soit pas acceptée pour négociations dans le cadre de la Politique des revendications particulières.

**Friends of the Michel Society
[émancipation, 1958], Alberta**

Dans ce dossier, il s'agissait essentiellement pour la Commission de déterminer si les descendants des membres de la bande de Michel, et les anciens membres survivants de cette bande émancipée en vertu de la *Loi sur les Indiens*, sont habilités à se faire reconnaître comme une bande au sens de cette loi. Les Indiens émancipés perdent de ce fait leur statut d'Indiens inscrits en échange de tous les droits — comme celui de voter — que leur confère la citoyenneté canadienne, et leur bande cesse d'exister. L'émancipation volontaire a été reconnue pour la première fois dans l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle de 1857*, qui part du principe voulant que si un Indien est capable de fonctionner dans la société dominante, il doit pouvoir compter sur l'aide, voire les encouragements, du gouvernement, dont l'ultime devoir est d'intégrer



le peuple indien à la société canadienne. Cela dit, étant donné que l'émancipation volontaire n'avait guère suscité d'intérêt chez les Indiens, des mesures ont été prises, dans l'*Acte des Sauvages de 1876* ainsi que dans les diverses modifications qui y ont été apportées par la suite, afin d'accélérer le processus d'assimilation. Par exemple, l'Indien qui devenait médecin, avocat ou membre du clergé ou qui obtenait un diplôme universitaire perdait automatiquement son statut d'Indien inscrit, de même que l'Indienne qui épousait un non-Indien et tous les enfants nés de cette union. Ces politiques ont continué de se refléter dans la *Loi sur les Indiens* jusqu'en 1985.

Après que la bande de Michel eut signé le Traité 6, en 1878, une réserve de 40 milles carrés — la R.I. 132 — a été arpentée en 1880 près de St. Albert, au nord-ouest d'Edmonton, en Alberta. Au fil des ans, des membres de la bande en sont venus, volontairement ou contre leur gré, à s'émanciper. En 1958, pour faire suite aux recommandations d'un comité d'enquête constitué en vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1952, la bande tout entière a été émancipée. En 1962, toutes les terres de réserve et tous les biens de la bande avaient été distribués à ses anciens membres. En 1985, les dispositions à caractère discriminatoire que comportait la *Loi sur les Indiens* au chapitre de l'émancipation étaient supprimées conformément aux modifications proposées dans le projet de loi C-31, lequel restituait à la majorité des émancipés leur statut d'Indien inscrit et leur offrait la possibilité de reconstituer leur bande. C'est ainsi que 660 Indiens — dans anciens membres aussi bien que des descendants de membres de la bande de Michel — qui avaient été émancipés avant 1958 ont pu se faire inscrire de nouveau dans le registre des Indiens.

La Société refuse de reconnaître la validité de l'émancipation, en 1958, de la bande de Michel, et dénonce les circonstances dans lesquelles certaines terres ont été cédées avant cette date. Cependant, avant de pouvoir se prononcer sur le bien-fondé de cette revendication, la Commission a dû déterminer dans quelle mesure les modifications proposées dans le projet de loi C-31 obligent le Canada à voir dans les anciens membres et les descendants de membres de la bande de Michel une « bande » au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières. Le gouvernement du Canada est d'avis que cette bande a cessé d'exister du fait de l'émancipation de 1958, que la Société ne saurait être reconnue à titre de bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et que, pour cette raison, elle n'a aucun droit de soumettre une revendication.





Aux fins de l'enquête, les parties ainsi que la Commission ont énoncé comme principe de départ, et ce, sous toute réserve, que la bande de Michel a cessé de constituer une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* par suite de l'émancipation de 1958. Nonobstant cette hypothèse, la Société a continué d'affirmer que le Canada était obligé, de par la loi, de tenir une liste pour chaque bande et de tenir compte de tous les ajouts et de toutes les suppressions même après que tous les noms en ont été rayés. Le gouvernement a répondu à cela qu'il existe une liste de bande dans la mesure où la bande elle-même existe. La Commission est arrivée à la conclusion que, même si l'argument présenté par le Canada n'est pas conforme à la volonté exprimée dans le projet de loi C-31 de restituer aux Indiens émancipés leur statut d'Indien inscrit et de leur donner le droit de reconstituer leur bande, les termes dans lesquels cette volonté se trouve exprimée ne justifient pas la position de la Société pour les cas où la bande a cessé d'exister. La liste des anciens membres d'une bande qui n'existe plus ne saurait constituer une liste de bande. Puisqu'elle a cessé d'exister en 1958, le Canada n'est plus obligé de tenir une liste concernant la bande de Michel.

Même si la notion d'émancipation de la bande découle de la même politique coloniale d'assimilation que celle d'émancipation d'un individu, les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* ne citent pas les membres des bandes émancipées parmi ceux qui peuvent reprendre leur statut d'Indien inscrit. En outre, même si elles donnent à certaines personnes reconnues de nouveau comme des Indiens le droit de se faire inscrire sur une liste de bande administrée par le ministère des Affaires indiennes, il n'existe aucune liste sur laquelle il serait possible d'inscrire le nom des anciens membres et des descendants de membres de la bande de Michel. La création et la reconstitution d'une bande ou d'une liste de bande sont régies par des dispositions bien précises de la *Loi sur les Indiens* et n'ont rien à voir avec les modifications de 1985. Dans le cas contraire, le Parlement aurait exprimé sa volonté en des termes clairs et simples. Même si la Commission peut toujours aller au-delà des mots pour expliciter ce qui est déjà implicite dans un texte législatif, elle n'est pas habilitée à donner d'une loi une interprétation qui ne tienne aucun compte du rôle législatif reconnu au Parlement.

Partant du principe qui veut que ses membres forment une bande du simple fait qu'ils sont un « groupe d'Indiens » au profit desquels des terres



ont déjà été mises de côté, la Société a affirmé que l'absence de terres de réserve ne signifie pas automatiquement que la bande a cessé d'exister. Autrement dit, si la Société devait réussir à faire reconnaître la validité de sa revendication, le groupe formé par ses membres répondrait à la définition acceptée d'une « bande » du simple fait que le gouvernement du Canada administre en fiducie de l'argent et des terres qui leur appartiennent. La Commission est arrivée à la conclusion qu'une bande est un groupe d'Indiens au profit desquels des terres ont été mises de côté et qui continuent d'avoir des droits sur lesdites terres, la validité d'une revendication fondée sur l'existence d'un compte fiduciaire ne pouvant être prise en compte dans la définition d'une bande.

Comme la Commission est d'avis que le Canada n'est d'aucune façon obligé de reconnaître que les anciens membres et les descendants de membres de la bande de Michel constituent effectivement une bande au sens de la Politique des revendications particulières, la bande de Michel n'a le droit ni de soumettre une revendication ni de recevoir de compensation. La question de savoir si la Société forme une bande au sens de la common law sortait du cadre d'enquête convenu par les parties.

Cela dit, la Commission a senti qu'il était de son devoir d'user du pouvoir discrétionnaire qui lui a été conféré pour les cas où la Politique a été correctement appliquée, mais avec des résultats injustes, et de soumettre à cet égard une recommandation supplémentaire au ministre. En effet, même si le Canada n'a aucune obligation légale de reconstituer la bande de Michel, et même si la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication, une injustice risque d'être commise à l'endroit de la Société si celle-ci n'a aucun moyen de se faire entendre sur les circonstances entourant la cession, au début du siècle, de certaines terres appartenant à la bande de Michel. Même si la Commission n'est pas disposée à se prononcer sur le bien-fondé des affirmations de la Société, l'absence de recours mis à la disposition de cette dernière permettrait au Canada de ne tenir aucun compte ni de ses propres obligations, surtout si les doléances exprimées devaient s'avérer fondées, ni des dommages subis par les membres de la bande et par leurs descendants. La Commission est donc arrivée à la conclusion que le gouvernement ne saurait s'appuyer sur l'avantage juridique que lui procurent l'émancipation de la bande, les limites de la Politique des revendications particulières et les lacunes qu'ont





pu présenter les modifications découlant du projet de loi C-31, et qu'il doit traiter les revendications de la Société selon leur valeur intrinsèque. C'est uniquement de cette façon qu'il se trouvera à respecter les dispositions de la Politique des revendications particulières, ses propres responsabilités de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones, et l'esprit dans lequel ont été formulées la modifications prescrites dans le projet de loi C-31.

**Qu'Appelle Valley Indian Development Authority
[inondation], Saskatchewan**

Premières Nations de Muskowpetung,
de Pasqua, de Standing Buffalo, de Sakimay,
de Cowessess et d'Ochapowace

Cette enquête a porté sur la construction de barrages par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP), au début des années 40, sur les lacs Echo, Crooked et Round, le long de la rivière Qu'Appelle. Ces barrages visaient à créer des réservoirs d'eau pour les agriculteurs par suite de l'effroyable sécheresse qui s'était abattue dans bon nombre de régions des Prairies durant la précédente décennie. Même si les barrages ont donné les résultats escomptés, ils ont également eu pour effet d'inonder et de ravager les terres des six bandes affiliées à la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) qui ont été touchées par notre enquête : Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace.

Avant la construction des barrages, le ministère des Affaires indiennes a chargé un ingénieur, P.A. Fetterly, d'évaluer les dommages qu'ils pourraient causer, et entrepris de négocier le montant de la compensation à laquelle les bandes en cause auraient droit. Cependant, même si l'on convenait que leurs réserves seraient dévastées, aucune compensation ne devait être versée à cette époque aux bandes de Muskowpetung et de Pasqua, pas plus qu'à celle de Standing Buffalo qui, croyait-on, n'avait rien à craindre pour ses terres. Les trois autres bandes ont reçu au total 3 270 \$, et un pont de bois a été construit en remplacement du gué naturel qu'utilisait la bande de Sakimay. Il est évident qu'aucune de ces bandes n'a été consultée relativement à la construction de ces barrages, et qu'aucune n'a donné son consentement. En bout de ligne, l'inondation ainsi que la capillarité et la salinisation qui en



ont résulté ont durement affecté la vie économique, sociale et culturelle des bandes vivant dans la vallée de la rivière Qu'Appelle, sans compter que la plus grande partie de leurs champs de foin ont été détruits.

Vers la fin de 1972, l'ARAP constate qu'aucune compensation n'a été versée à la bande de Muscowpetung ni à celle de Pasqua par suite des dommages causés par le barrage du lac Echo. Il apparaît également que la bande de Standing Buffalo en a souffert tout autant. Les négociations débutent au mois de septembre 1973. Le 16 novembre 1976, les bandes se disent prêtes à accepter un règlement forfaitaire de 265 000 \$, en échange de quoi elles consentent à la délivrance d'un permis pour l'utilisation et l'occupation de leurs terres de réserve pour fins d'inondation, et dégagent l'ARAP de tous les dommages passés, présents et futurs causés par la structure. Après s'être d'abord opposée à cette proposition, l'ARAP conclut que la somme de 265 000 \$ peut être justifiée. Les conseils de bande adoptent alors une résolution confirmant qu'il y a eu règlement. Celui-ci est approuvé le 7 juillet 1977 et les sommes convenues sont versées au compte des bandes respectives.

Par la suite, les trois bandes reviennent sur leur position, chaque conseil adoptant une résolution qui annule celle de 1977 du fait que ce règlement, conclu « à perpétuité », équivaut à une cession. Les preuves réunies dans le dossier indiquent toutefois que les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo ont déjà dépensé la totalité ou presque des fonds qui leur ont été attribués. En outre, le ministère de l'Expansion économique régionale (dont relevait l'ARAP) et celui des Affaires indiennes n'arrivent pas à s'entendre sur les terres visées par ce règlement; aucun permis d'inondation ne sera émis. Les Premières Nations de Sakimay, de Cowessess d'Ochapowace se montrent également insatisfaites de la façon dont elles ont été traitées, compte tenu surtout du fait que l'ARAP entend clairement continuer, et sans leur consentement, d'utiliser la zone des barrages érigés sur les lacs Crooked et Round ainsi que les terres de réserve inondées. Pour donner plus de force à leurs revendications, les six Premières Nations, auxquelles viennent se joindre celles de Piapot et de Kahkewistahaw, forment la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) et s'adressent directement au ministère des Affaires indiennes.

Dans un rapport déposé en février 1998, la Commission, s'appuyant sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Opetchesah*





Indian Band c. Canada, souligne que même si l'article 34 de la *Loi des Indiens* de 1927 habilite le Surintendant général des affaires indiennes à autoriser l'utilisation et l'occupation d'une terre de réserve à des fins d'inondation, les droits en cause sont, en réalité, trop étendus, trop exclusifs et d'un caractère trop permanent pour que ledit article s'applique dans ce cas. L'ARAP a donc violé les droits de propriété des six bandes en cause à partir du début des années 40 jusqu'à 1977 au moins, et elle continue d'empiéter sur les terres de réserve des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et d'Ochapowace.

Pour les mêmes raisons, le gouvernement du Canada n'était pas non plus habilité, lors des négociations de 1977 avec les bandes de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo, à autoriser l'utilisation et l'occupation de ces terres pour fins d'inondation en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1970. Le règlement de 1977 doit être considéré comme ayant été nul ab initio aux termes du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*, soit entièrement, soit, à tout le moins, en ce qui a trait à la portion relative aux permis et aux dommages futurs. Cela signifie donc que l'ARAP a continué d'empiéter sur les réserves de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo après 1977. Pour ce qui est des empiètements antérieurs à 1977, il convient maintenant de déterminer si les conseils de bande avaient ou non le pouvoir de conclure un règlement exécutoire par suite de l'utilisation et de l'occupation illégales des terres en cause, et si la clause de dédit que comportent les résolutions adoptées par les conseils de bande en 1977 peut être séparée des portions de l'entente qui sont frappées de nullité en vertu du paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Indiens*.

La Commission a recommandé que, à moins d'abattre les ouvrages de régularisation des eaux des lacs Echo, Crooked et Round, le gouvernement du Canada entreprenne immédiatement avec les six Premières Nations des négociations visant à obtenir, que ce soit par voie d'expropriation ou de cession, les terres qu'il entend utiliser et occuper pour fins d'inondation; à déterminer le montant de la compensation à laquelle peuvent encore avoir droit les Premières Nations de Sakimay, de Cowessess et d'Ochapowace en raison des dommages causés à leurs réserves depuis les années 40, compte tenu des 3 270 \$ versés à ce titre en 1943; à déterminer le montant de la compensation à laquelle peuvent encore avoir droit les Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo en raison des dommages causés à leurs réserves,



compte tenu de la somme de 265 000 \$ qu'elles ont reçue aux termes du règlement de 1977. Pour ce qui est de savoir si le règlement conclu en 1977 par les conseils de bande relativement aux dommages subis avant cette date a un caractère exécutoire, et si cette portion peut être séparée et s'appliquer indépendamment, la Commission a recommandé aussi que les parties s'entendent sur ces questions par voie de négociation.

L'annulation des résolutions de 1977 par les conseils de bande de Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo est une question purement théorique dans la mesure où le règlement de 1977 est entièrement nul. Cela dit, si la portion de ce règlement qui touche les dommages antérieurs à 1977 peut effectivement être retranchée et s'appliquer indépendamment, il serait contraire aux principes de base du droit des contrats de permettre aux Premières Nations de se retirer unilatéralement dudit règlement sans le consentement de l'ARAP.

**Première Nation de Sturgeon Lake
[location de terres agricoles à la Red Deer Holdings],
Saskatchewan**

Cette revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake portait sur un bail signé avec la Red Deer Holdings Ltd. (RDH) relativement à quelque 1 813 acres de terre situés sur la R.I. 101. Au stade préliminaire de l'enquête menée par la Commission, le gouvernement du Canada a convenu d'accepter la revendication pour négociation, ce qui a permis d'exclure de l'enquête les aspects juridiques et historiques du dossier. La Commission devait toutefois déposer un document dans lequel elle résume brièvement la revendication à la lumière du mémoire présenté par les requérants, et commente la « règle des 15 ans » que le gouvernement applique aux revendications particulières.

Au printemps 1981, la Première Nation, qui avait mis fin à ses activités agricoles vers la fin des années 70, loue des terres de réserve à une personne qui devait, par la suite, déclarer faillite. Lors que la RDH, qui avait déjà payer les arriérés au montant de 31 000 \$, offre de prendre à bail les terres en question, et aux mêmes conditions, le conseil de bande adopte, en date du 21 mai et du 9 juin 1982, des résolutions portant que le ministère des Affaires indiennes peut, conformément au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*,





délivrer un permis d'exploitation agricole à la RDH à l'égard des terres de réserve louées pour la période allant du 1^{er} janvier 1982 au 31 décembre 1984, sous réserve d'un versement de 45 000 \$ le 1^{er} novembre, et de paiements de 22 500 \$ les 1^{er} avril et 1^{er} novembre de chaque année.

Le ministère des Affaires indiennes, au nom de la Couronne, prépare une ébauche de permis à l'intention de la RDH, mais celle-ci demande aussitôt qu'y soit apportée une modification lui permettant d'y mettre fin à son gré. Par la suite, elle ne devait jamais le signer, et c'est sans aucun permis qu'elle commence ses activités. Après que le gel eut détruit la récolte, et parce que la compagnie d'assurance refuse d'en couvrir la perte, la RDH envoie son représentant auprès du conseil de bande afin de renégocier le paiement dû pour l'automne aux termes du permis. Toutefois, sur avis conforme de ses conseillers juridiques, la Première Nation préfère laisser aux Affaires indiennes le soin de traiter de ces questions avec la RDH. Elle reproche au ministère de ne pas avoir établi de permis définitif et d'avoir laissé la RDH exploiter la terre et enlever la récolte sans prendre aucune mesure pour protéger ses intérêts. Les arrérages dus au 1^{er} novembre 1982 se chiffraient, semble-t-il, à 73 000 \$. La Première Nation informe en outre le ministère que le directeur de la RDH est sur le point de recevoir de la régie d'assurance-récolte de la Saskatchewan un certain montant au titre des pertes subies durant la campagne agricole 1982.

Le ministère de la Justice accepte d'intenter une action en recouvrement, mais il s'avère rapidement difficile d'identifier le défendeur, la RDH ne détenant aucun élément d'actif et son directeur n'étant pas partie au permis d'exploitation agricole qui, de toute façon, n'existe qu'à l'état d'ébauche. Finalement, l'affaire est retirée du fait que les chances de succès sont loin d'être proportionnelles aux dépenses considérables qu'il faudrait engager.

La Première Nation demande donc aux Affaires indiennes de lui verser à titre de compensation le montant des arrérages et des dépenses connexes, mais ses requêtes (octobre 1985, octobre 1986, mars 1987 et mars 1988) sont toutes rejetées. En 1994, elle soumet sa revendication au ministre des Affaires indiennes, prétendant que la Couronne a manqué à ses obligations légales au chapitre de l'administration des terres de la réserve en omettant de vérifier les pouvoirs dont dispose le directeur de la RDH de même que la situation financière de la compagnie, en ne cherchant pas à obtenir de garantie



personnelle de la part du directeur de la RDH et en ne demandant pas à la RDH de signer le permis.

Le ministère ne rejette pas tout de suite la revendication, le Bureau des revendications particulières répondant plutôt aux requérants qu'il ne serait pas convenable d'examiner un dossier fondé sur des événements trop récents pour que la Politique des revendications particulières puisse vraiment s'appliquer.

En mai 1996, la Première Nation demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête. Au cours d'une séance de planification tenue le 11 juillet 1996, ainsi que des diverses conférences téléphoniques qui devaient s'ensuivre, le ministère de la Justice continue de prétendre que la Politique des revendications particulières ne couvre que les griefs de très longue date. Il se dit également incapable de se prononcer sur le bien-fondé de la revendication présentée aux Affaires indiennes parce qu'un délai de 15 ans ne s'est pas écoulé. Cela dit, comme ce délai prendra bientôt fin, la Première Nation pourra de nouveau soumettre le dossier, ce qu'elle fera au mois de mars 1997. En août 1997, au terme de l'examen juridique effectué par le gouvernement du Canada, la revendication est acceptée pour négociation.

Même si les circonstances ont rendu inutile la tenue d'une enquête, la Commission a senti qu'il était de son devoir de faire certains commentaires sur cette fameuse règle des 15 ans. En effet, la Politique des revendications particulières, énoncée dans *Dossier en souffrance*, ne fait aucunement mention d'une telle règle. Comme le souligne la Commission, cette politique s'applique aux revendications particulières « qui [révèlent] le non-respect d'une obligation légale et qui « portent sur l'administration des terres et autres biens des bandes indiennes et sur le respect des dispositions des traités ». Elle ne prévoit aucune limite de temps. Si le gouvernement du Canada avait eu quelque intention d'imposer ce délai de 15 ans, il l'aurait exprimée en termes clairs et sans équivoque.

Par son principe même, cette « règle des 15 ans » va également à l'encontre des dispositions exposées dans *Dossier en souffrance*, lesquelles prévoient que toutes les revendications demeurées en suspens doivent être réglées « *sans plus tarder* pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité ». De l'avis de la Commission, l'imposition arbitraire d'une période d'attente avant qu'un dossier puisse être examiné aux termes de la Politique des revendications





particulières n'est d'aucune utilité, sans compter que des renseignements de première main, des détails précieux et des documents importants risquent ainsi de se perdre. La seule autre option qui s'offre aux requérants est le recours aux tribunaux, une solution fastidieuse et coûteuse qui se trouve en contradiction avec la politique énoncée dans *Dossier en souffrance*. La Commission a donc recommandé que la « règle des 15 ans » soit retirée et que les Premières Nations dont la revendication a été rejetée pour cette raison en soient informées.

Bande indienne de Sumas

[cession de la R.I. no 7, 1919], Colombie-Britannique

C'est en 1879 que la bande de Sumas s'est vu attribuer par la Commission mixte des réserves, formée de représentants du Canada et de la Colombie-Britannique, les réserves n° 6 et 7. Cette dernière s'étendait à l'origine sur 160 acre d'une terre riche, rarement inondée, idéale pour l'agriculture. Elle était cependant recouverte par une forêt épaisse et un travail considérable de défrichage aurait été nécessaire. La plupart des membres de la bande vivaient sur la réserve n° 6, dont les 610 acres étaient, pour les deux tiers, impropres à la culture.

En 1916, à la demande de la Commission royale McKenna-McBride, l'agent des Indiens Peter Byrne a estimé à 13 000 \$ la valeur de la R.I. n° 7 (12 000 \$ pour la terres et 1 000 \$ pour les améliorations). En 1919, la Commission d'établissement des soldats (CES) commence à s'intéresser au terrain, huit soldats ayant demandé à exploiter « la réserve inoccupée ». Byrne reçoit alors l'ordre de rencontrer le commissaire de la CES, F.B. Stacey, afin de s'entendre avec lui « sur une évaluation juste et raisonnable de cette réserve ». Même si Byrne estime que les terres valent 100 \$ l'acre, selon « l'opinion des colons voisins », le prix convenu est de 80 \$. Stacey lui-même était disposé à aller jusqu'à 85 \$ l'acre, mais il considère que 80 \$ est « un prix juste et équitable à payer ».

Au sein de la bande, les avis sont partagés au sujet de la cession. Au mois de mai 1919, Byrne doute que l'on puisse obtenir le consentement de la majorité. En juillet, une fois approuvée l'entente conclue avec la CES, il est autorisé à proposer la cession à la bande, la somme de 4 500 \$ devant être



répartie entre les Indiens à condition qu'ils acceptent. Par deux fois, en juillet et en septembre, il fait rapport de ses difficultés à cet égard, mais en octobre 1919, il réussit à obtenir le consentement des neuf Indiens inscrits sur la liste de vote de la bande. Huit d'entre eux signent le document de cession. Rien n'indique les raisons qui ont amené la bande à modifier sa position.

Les titres de propriétés sont transférés à la CES par la voie d'un décret pris en date du 1^{er} décembre 1919, date à laquelle le reliquat de 7 780 \$ est payé à la bande. En 1920, après inspection et arpentage de la terre pour fins de subdivision, la CES établit que, une fois exclues l'emprise de la Vancouver Power, les routes et la rivière Sumas, il ne reste plus que 135,9 acres utilisables pour la colonisation. En outre, compte tenu des coûts de défrichement, on estime que la terre vaut tout au plus 50 \$ l'acre. La CES communique aussitôt avec le ministère des Affaires indiennes afin de discuter de la possibilité d'un rajustement. En 1923, les parties arrivent à une entente : la CES achète 139,9 acres de terre et se fait rembourser la somme de 1 088 \$. Rien dans le dossier de l'enquête n'indique que la bande ait été consultée à ce sujet ni même qu'elle ait été au courant de ces négociations.

Entre-temps, la CES s'inquiète de ce que ces terres ne conviennent pas vraiment à des soldats revenant du front, peu habitués aux travaux agricoles et peut-être mal préparés au défrichage qui les attend. Ses difficultés à faire enregistrer les titres de propriété par suite d'un différend qui l'oppose au gouvernement provincial sur une question de taxes ne font que compliquer la situation. La CES propose aux Affaires indiennes de restituer les terres, mais aucune suite n'est donnée à cette proposition. Une fois réglé le différend qui opposait la CES et la province, grâce à l'intervention de la Commission McKenna-McBride (1924), la CES vend ses terres à des civils entre février 1927 et juillet 1930. Le prix de vente oscille entre 74 \$ et 139 \$ l'acre, le prix moyen étant de 81 \$.

Après examen de tout le dossier, la Commission est arrivée à la conclusion que la cession a été obtenue dans le respect des dispositions de la *Loi des sauvages* et que la bande n'était donc pas en mesure d'en contester la validité, mais qu'elle pourrait toujours avoir droit à une compensation s'il est établi que la Couronne a, dans toute cette affaire, manqué de quelque façon à ses obligations de fiduciaire. Cela dit, tous les aspects de la relation de fiduciaire





qui existe entre la Couronne et les Indiens ne se traduisent pas nécessairement par une obligation.

Les bandes sont des intervenants autonomes dont la décision doit être acceptée et respectée, ce qui va à l'encontre du principe voulant que la Couronne doit défendre leurs intérêts à moins qu'elles ne lui aient cédé leur pouvoir décisionnel. Même si les efforts déployés par Byrne pour obtenir la cession exigent un examen minutieux, il n'existe pas suffisamment de preuves qui indiquent que la bande a subi des pressions ni même qu'elle ait laissé la Couronne prendre la décision à sa place. Rien ne permet de croire non plus que les fonctionnaires de la Couronne aient agi d'une façon qui permette de douter que la bande ait librement, et en toute connaissance de cause, consenti à la cession. En outre, vu que le paragraphe 49(4) de la *Loi des sauvages* oblige la Couronne à ne pas consentir à une cession jugée imprudente, absurde ou abusive, rien dans le dossier ne laisse penser que ces qualificatifs s'appliquent à cette cession particulière.

Cela dit, étant donné que le ministère des Affaires indiennes a entrepris de négocier au nom de la bande et que, dans le cadre desdites négociations, il ne l'a pas consultée et ne l'a pas non plus informée que la terre valait plus que 80 \$ l'acre, la Commission a conclu que la Couronne avait, en tant que fiduciaire, le devoir de protéger les intérêts de la bande en veillant, par des mesures raisonnables, à ce qu'elle touche un juste prix pour la terre qu'on lui demandait de céder. Rien ne permet vraiment d'affirmer que cette obligation a été respectée. Premièrement, on peut faire valoir que la Couronne se trouvait alors en situation de conflit d'intérêts puisque la CES avait pour mandat d'obtenir, au pris le plus bas possible, des terres pour les soldats qui revenaient du front. Deuxièmement, Byrne a reçu pour directive de coopérer avec Stacey et il n'est pas certain qu'il ait vraiment essayé d'obtenir le prix le plus juste. Troisièmement, il ne semble pas que le ministère des Affaires indiennes ait vraiment eu conscience de ses devoirs envers la bande. Quatrièmement, Byrne n'a rien fait pour obtenir une évaluation de la terre par une partie neutre. Cinquièmement, la bande n'a pu compter sur les conseils, juridiques ou autres, d'aucune source indépendante. Par contre, il n'est pas clairement établi que la terre valait plus de 80 \$ l'acre. Si le prix était juste, la bande peut très bien n'avoir subi aucun dommage après tout. La Commission a recommandé aux parties d'entreprendre des recherches conjointes sur la



question, la bande devant recevoir la compensation à laquelle elle a droit si la preuve est faite que la terre valait davantage.

Il ne convient pas d'invoquer des facteurs comme l'influence indue et les pressions subies lorsqu'il s'agit d'établir la validité d'une cession en vertu de la *Loi sur les Indiens*, même s'ils peuvent être pris en compte pour déterminer s'il y a eu manquement à une obligation de fiduciaire. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que le gouvernement du Canada a abusé de son influence ou exercé des pressions pour obtenir de la bande qu'elle consente à la cession. Quant au paiement incitatif de 4 500 \$, cette démarche est expressément permise par la loi et rien n'indique qu'elle ait servi quelque intention cachée ni qu'elle a empêché le gouverneur en conseil de déterminer en toute objectivité si la cession résultait d'un marché imprudent et inconsidéré qui équivalait à de l'exploitation.

Une fois la cession obtenue, la Couronne n'était pas tenue de racheter la terre lorsque la CES l'a remise en vente, car le transfert résultait d'une cession absolue et sans aucune restriction qui n'avait rien d'accidentel ou d'involontaire. En outre, le ministère des Affaires indiennes n'a violé aucune disposition législative ni aucune des modalités de la cession et il n'a manqué à aucune de ses responsabilités de fiduciaire en permettant à la CES de vendre les terres à des personnes autres que des anciens combattants, lesdites terres échappant alors à son contrôle. Cependant, le remboursement de 1 088 \$ constitue effectivement un paiement non autorisé, mais le gouvernement du Canada a déjà accepté d'entamer avec les requérants des négociations à ce sujet.





Enquêtes

Nation crie de Bigstone [droits fonciers issus de traités], Alberta

Les requérants prétendent que la Couronne leur doit des terres de réserve en vertu du Traité 8. Les questions à régler sont celles de la date à retenir pour le calcul des terres auxquelles ils ont droit, des personnes admissibles ainsi que des obligations de la Couronne en tant que fiduciaire et, notamment, de ses obligations légales et de ses obligations en équité relativement à l'exécution des dispositions du Traité. Une deuxième audience publique a eu lieu à Wabasca, en Alberta, en juillet 1997, afin d'entendre les anciens de Calling Lake et de Chipewyan Lake de même que tous ceux et celles qui n'avaient pu se rendre à l'audience précédente, tenue à Desmarais en octobre 1996. Les anciens de Troutless Lake et de Peerless Lake ont été entendus dans ce dernier village au mois de décembre 1997. Les parties présenteront leurs mémoires à la mi-avril 1998; l'argumentation orale est prévue pour la mi-mai 1998, à Edmonton.

Blood/Kainaiwa [cession Akers, 1889], Alberta

Cette revendication porte sur la cession de 440 acres de terres de réserve en 1889. Les requérants prétendent que, en acceptant la cession, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la tribu et qu'elle n'a pas respecté les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ils affirment également avoir été lésés par suite de mauvais conseils et de fausses représentations, et d'avoir été contraints d'accepter.

Le 28 avril 1997, la Première Nation a demandé que son dossier soit réactivé après être demeuré en suspens pendant la durée des négociations entourant un autre aspect de sa revendication. Une séance de planification a eu lieu à Calgary le 1er août 1997, suivie d'audiences publiques tenues les 22 et 23 octobre 1997 à Standoff, en Alberta. Faute de temps, une deuxième séance de planification a eu lieu le 2 décembre 1997, également à Standoff.

Le 19 décembre 1997, Anne-Marie Robinson, Directrice des revendications particulières, a laissé savoir aux commissaires Prentice, Corcoran et Bellegarde que le ministère de la Justice examinerait la revendication à la lumière des faits nouveaux et des éléments de preuve qui ont fait surface lors des audiences publiques. Le 28 février 1998, la Commission a appris du ministère de la



Justice qu'il a terminé son examen juridique et qu'il en transmettra les résultats au Comité consultatif des revendications le 11 mars 1998.

**Bande de Carry the Kettle
[cession, 1905], Saskatchewan**

Les requérants prétendent que la cession de 5 760 acres de la réserve Assiniboine, en 1905, est invalide du fait que le ministère des Affaires indiennes n'a tenu aucun registre du vote des membres de la bande et qu'il y a insuffisance de preuve quant à ce qui s'est passé lors de la réunion convoquée pour discuter de la cession. L'argumentation orale a été reportée à la demande des requérants, qui attendent maintenant que soit terminée la recherche qu'ils ont fait entreprendre.

**Bande de Carry the Kettle
[réserve des collines Cypress], Saskatchewan**

Les requérants prétendent que les terres visées, d'une superficie de 340 milles carrés et situées au nord des collines Cypress, ont été constituées en réserve au profit de la bande et qu'elles ont ensuite été reprises par la Couronne au mépris des dispositions de la *Loi sur les Indiens* au chapitre des cessions. Une rencontre préliminaire a eu lieu en avril 1997; les audiences publiques proprement dites ont suivi en mai et en octobre. Au mois de février 1998, le Canada a déposé un rapport de recherche. Comme le gouvernement avait accepté, au mois de mai précédent, de coopérer avec la Commission si celle-ci décidait que de nouveaux éléments de preuve étaient requis, la bande a indiqué qu'elle devait en finir avec certaines recherches avant que ne soient fixées les dates pour le dépôt des mémoires et l'argumentation orale.

**Conseil tripartite chippaouais
[réserve de Coldwater-Narrows], Ontario**

Cette revendication porte sur la cession de la réserve de Coldwater-Narrows, mise de côté en 1830, puis cédée aux termes du Traité Coldwater en 1836. Les requérants soutiennent que la cession n'était en rien conforme aux dispositions de la *Proclamation royale de 1763* et qu'ils n'ont jamais été dédommagés en bonne et due forme de la perte de cette réserve. Des séances de planification ont eu lieu le 4 novembre et le 10 décembre 1996. Le 2 avril 1997, la





Première Nation a soumis au Ministère une question de droit qu'elle lui demande de prendre en considération dans son réexamen du dossier. Les parties ont convenu qu'une troisième séance de planification ait lieu à Ottawa le 15 décembre 1997, au cours de laquelle elles ont reconnu quedes nouvelles recherches s'imposaient afin de clarifier certains points. Une fois les modalités approuvées par l'ensemble des parties, les recherches ont commencé au mois de février 1998.

**Première Nation de Cote 366
[cession, 1905], Saskatchewan**

Soumise à la CRI en juillet 1996, cette revendication se limitait à la vente des terres cédées en 1905 par la Première Nation de Cote. En avril 1997, le nouveau chef et les membres du conseil de bande récemment élus ont demandé que la Commission suspende son enquête et participe à un projet de recherche mené de concert avec le gouvernement du Canada. Ce projet avait pour objet de réunir toute l'information nécessaire pour que les transactions intéressant la Première Nation (expropriations, cessions, échanges et restitutions de terres de réserve; vente de terres agricoles et de terres aménagées) puissent être traitées globalement. Les parties ont convenu qu'il faudrait tout d'abord évaluer la documentation accumulée à cet égard au cours des 25 dernières années. Après avoir établi les modalités de cette recherche, la CRI a chargé un entrepreneur de réunir et d'indexer tout le matériel présenté par le Canada, la Première Nation et la Federation of Saskatchewan Indians. Cette première phase du projet a pris fin, à la satisfaction de toutes les parties, au mois de février 1998. La CRI travaille actuellement à définir les modalités de la deuxième phase, qui portera cette fois sur l'expropriation d'une réserve aux fins de la construction d'un chemin de fer, en 1903, et sur la cession qui a suivi, en 1904, en vue de la construction d'une ville et l'aménagement d'une zone urbaine.

**Première Nation de Cowessess
[cession, 1907], Saskatchewan**

Les requérants prétendent que la cession de 20 704 acres de terres de réserve survenue en 1907 est invalide parce qu'elle ne respectait pas les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ils soutiennent également que dans ce qu'ils considèrent



comme un marché déraisonnable, la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire à leur endroit. La première séance de planification a eu lieu le 24 octobre 1996. Le conseiller juridique des requérants a adressé une déclaration à la Cour du Banc de la Reine en novembre 1997. Lors d'une audience publique tenue le 11 mars 1998, les dates pour la présentation des mémoires et pour l'argumentation orale ont été fixées provisoirement au mois de septembre 1998.

**Bande de Key
[cession, 1909], Saskatchewan**

Les requérants soutiennent que la cession de 11 500 acres de terres situées sur la réserve de Key, en 1909, était invalide du fait qu'elle ne respectait pas les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Ils affirment en outre que la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire en usant indûment de son influence pour amener les membres de la bande à consentir à cette session. Fermé au mois de septembre 1996, le dossier a été rouvert en avril 1997 par suite d'une résolution du conseil de bande. Au terme d'une séance de planification tenue en juin, la CRI a organisé une deuxième audience publique au mois de novembre 1997, puis une troisième en mars 1998. Les parties travaillent actuellement à formuler les questions à l'étude d'une façon définitive en prévision de la prochaine étape de l'enquête.

**Première Nation de Long Plain
[perte de jouissance des droits fonciers conférés par traité],
Manitoba**

Les requérants demandent compensation pour la perte de jouissance des droits conférés par traité à l'égard de terres qu'en fait, ils n'ont reçues qu'en 1994. De mai à juillet 1997, la Commission a participé à un certain nombre de conférences téléphoniques dans le but d'amener les parties à s'entendre sur un exposé des faits. Elle a reçu par la suite les mémoires de la Première Nation et du gouvernement du Canada, aux mois d'août et de septembre respectivement. Les requérants ont déposé une contre-preuve écrite en octobre. Le 17 du même mois, à Winnipeg, la Commission a entendu les argumentations orales des conseillers juridiques des deux parties. Le rapport concernant cette enquête est en cours de rédaction.



**Première Nation mississauga de New Credit
[terres achetées dans la région de Toronto], Ontario**

Les requérants soutiennent que ces terres n'ont jamais été cédées en bonne et due forme du fait que les instructions données par la Couronne relativement aux négociations et à la conclusion de traités n'ont pas été suivies.

**Première Nation mississauga de New Credit
[terres achetées par Crawford], Ontario**

Les requérants soutiennent qu'ils n'ont jamais été dédommagés de la perte de ces terres, indûment cédées en 1783, que la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaires concernant la possession de ces terres, et que la bande a subi des pertes par suite de déclarations inexactes et de manoeuvres frauduleuses définies en *equity*.

**Première Nation mississauga de New Credit
[Traité Gunshot], Ontario**

Les requérants demandent compensation pour la perte de certaines terres situées à l'est de Toronto, ainsi que du droit d'y pratiquer la chasse, la pêche et le piégeage, du fait du caractère non exécutoire du Traité Gunshot de 1788 en vertu duquel lesdites terres ont été cédées. Ils soutiennent en outre que la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire en ne veillant pas à ce que ces terres demeurent en leur possession.

**Première Nation de la pointe Moose Deer
[reconnaissance des droits des Pottawatomis au Canada],
Ontario**

Les requérants affirment avoir été injustement privés de l'usage de certaines terres en raison de promesses faites aux Pottawatomis dans les années 1830. Aucune audience publique n'a été nécessaire. Les parties n'arrivant pas à s'entendre sur l'opportunité de traiter aussi de la question des terres auxquelles la Première Nation a droit, la CRI les a informées, en janvier 1998, qu'elle serait couverte également dans son rapport d'enquête. Les argumentations orales seront entendues le 8 avril 1998 dans la communauté même.



**Première Nation de Nekaneet
[droits fonciers issus de traités], Saskatchewan**

Les requérants soutiennent que, de 1883 à 1968, la Couronne les a empêchés de profiter des avantages — matériel agricole, aide financière et annuités notamment — qui leur ont été conférés par traité. Ils affirment en outre qu'elle n'a constitué aucune réserve à son intention entre la date de la signature du Traité 4 et 1913.

**Bande d'Ocean Man
[droits fonciers issus de traités], Saskatchewan**

Les requérants allèguent que la Couronne doit encore à la bande d'Ocean Man 7 680 acres de terres en application de la formule prescrite dans le Traité 4. La date à retenir pour le calcul des terres auxquelles ils ont droit reste à établir. Le 5 septembre 1997, les parties ont été appelées à indiquer si elles souhaitaient qu'une enquête ait lieu ou que le dossier soit, cette fois, fermé définitivement. La Première Nation a répondu qu'elle maintenait sa revendication. Le ministère des Affaires indiennes a alors laissé entendre, par l'entremise de son contentieux, que de nouvelles recherches s'imposaient pour qu'il puisse poursuivre son analyse.

**Bande indienne de Peguis
[droits fonciers issus de traités], Manitoba**

Les requérants soutiennent qu'on leur doit plus de 22 000 acres de terres supplémentaires en vertu du Traité 1. Au cours des premières séances de planification, il a également été question de la réserve de St. Peter, cédée en 1907. Les parties ont convenu de traiter d'abord de la cession, cette revendication devant être soumise au gouvernement du Canada qui verrait à en terminer l'examen dès que possible. Le dossier de la revendication sur les droits fonciers non encore réglés devrait également rester ouvert, l'enquête à ce sujet étant assujettie à la décision rendue relativement à la cession. Le 3 février 1997, la bande a appris que la Direction des revendications particulières était disposée à recommander que cette revendication soit acceptée pour négociation.

Une cinquième séance de planification, tenue à Winnipeg le 9 avril 1997, a permis de discuter des droits fonciers non réglés. Les parties ont





alors convenu qu'il fallait encore déterminer les circonstances dans lesquelles la réserve de St. Peter a été cédée, et ce qu'il en a résulté dans le calcul des droits fonciers de la Première Nation. Le rapport de recherche préparé par le ministère des Affaires indiennes a été transmis aux parties le 8 décembre 1997.

**Première Nation anishinabée de Roseau River
[aide médicale], Manitoba**

Cette revendication porte sur la gestion des fonds de la bande qui ont servi à payer les soins médicaux dispensés entre 1909 et 1934. À l'occasion de la séance de planification tenue à Ottawa le 27 novembre 1997, la Première Nation a soumis un projet de règlement que le Canada a décidé, après examen, de rejeter. Lors des rencontres subséquentes, en février et en mars 1998, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il avait encore besoin de temps pour déterminer s'il était habilité à déduire les frais médicaux des comptes qu'il administre en fiducie. Il a donc chargé un entrepreneur de faire les recherches nécessaires suivant les modalités établies par la Première Nation et la CRI. Le projet est en cours et devrait prendre fin en avril 1998.

**Première Nation de Sturgeon Lake
[cession, 1913], Saskatchewan**

Il s'agit dans ce cas de déterminer si la majorité des membres de la bande qui étaient admis à le faire ont participé au vote qui devait déterminer la cession des terres visées en 1913. Saisie de cette revendication en 1993, la Direction des revendications particulières a laissé savoir aux requérants en 1995 que le gouvernement du Canada était d'avis que cette cession était parfaitement valide. Au mois d'août 1996, la Première Nation a fait appel à la CRI. En septembre 1996, elle soumettait le fruit de recherches plus approfondies sur l'admissibilité de certains votants. Le Canada a alors demandé qu'on lui accordât le temps nécessaire pour faire d'autres recherches et confirmer ces faits nouveaux. Ces recherches ont pris fin en mai 1997. La CRI a réuni les parties à Saskatoon en juin 1997 afin d'en discuter. En juillet, la revendication était soumise pour examen au ministère de la Justice. Les résultats de cet examen, qui s'est terminé en février 1998, ont été transmis à la Direction des revendications particulières. Celle-ci n'a toujours pas fait connaître sa décision à ce sujet.



**Première Nation de Walpole Island
[île Boblo], Ontario**

Cette revendication porte sur la cession prétendue de l'île Boblo en 1786. Les parties ont convenu de reporter l'audition des arguments tant que ne seraient pas connus les résultats d'un projet de recherche entrepris conjointement, et qui s'est terminé en novembre 1997. Au mois de février 1998, le Canada a soulevé la question des compétences. Entre temps, la Première Nation a proposé que d'autres recherches soient faites. Dans la mesure où le problème des compétences aura été réglé, les arguments devraient être entendus avant la fin de 1998.

**Première Nation de Walpole Island
[île Pelée], Ontario**

Les requérants soutiennent que l'île Pelée n'a jamais été cédée officiellement, et que si elle l'a été, ils n'ont jamais de compensation. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas eu de cession officielle, le Canada est d'avis que cette revendication ne relève pas des compétences de la Commission des revendications des Indiens. Le dossier est demeuré en suspens tout au long de l'exercice financier 1997-1998.





Médiation et facilitation

Première Nation de Fishing Lake [cession, 1907], Saskatchewan

En 1907, quelque 13 170 acres de terres situées sur la réserve de Fishing Lake ont été cédées. Le 23 avril 1989, la Première Nation a soumis au gouvernement du Canada, conformément à la Politique des revendications particulières, un mémoire dans lequel elle conteste la validité de cession du fait que celle-ci n'a pas été obtenue conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*, et accuse la Couronne d'avoir, de cette façon, manqué à ses obligations de fiduciaire.

Reconnaissant qu'il a effectivement une obligation légale à l'égard de la Première Nation, conformément à la Politique des revendications particulières de 1982, le gouvernement du Canada a accepté, au mois d'août 1996, d'entamer des négociations avec la Première Nation de Fishing Lake sur la question de la compensation.

En décembre 1996, la Première Nation et le Canada ont demandé à la Commission des revendications des Indiens d'intervenir dans le processus. Le commissaire Prentice ainsi que M^e Ron Maurice ont donc été désignés comme coprésidents-facilitateurs.

Cette revendication est unique en ce sens que les parties ont confié aux mêmes experts-conseils la tâche d'effectuer une évaluation des terres en cause et d'examiner tous les aspects de la perte de jouissance de ces terres. Les modalités de ces études ont été déterminées avec le concours de la CRI.

Une première rencontre avec les consultants a eu lieu à Fishing Lake au mois de mai 1997. Des séances d'information ont également été organisées à l'intention des requérants et des membres du conseil de bande concernant le déroulement des négociations. En septembre et en octobre 1997, les parties ont rencontré les consultants afin de discuter avec eux du contenu de leurs rapports préliminaires et de leur demander de demeurer conséquents en ce qui a trait aux faits essentiels se rapportant à la revendication.

En janvier 1998, chaque expert-conseil s'est vu demander de soumettre un projet de rapport final en mars et en avril respectivement.

Les parties ont travaillé ensemble à régler les problèmes et à trouver des solutions avec le concours de la CRI. Les négociations entourant la cession des terres de la réserve de Fishing Lake, en 1907, illustrent bien comment une tierce partie neutre peut arriver à rapprocher les intéressés en cas de conflit.



Première Nation de Fort William [projet pilote], Ontario

Le 23 février 1998, la Première Nation de Fort William (Ontario) a proposé que la CRI participe à un projet pilote destiné à faciliter le règlement de six revendications particulières mises en lumière par les recherches effectuées par la Première Nation elle-même. Ces revendications portent sur l'expropriation et la cession de certaines terres de réserve à des fins de colonisation, pour la construction d'un chemin de fer ou l'aménagement d'un domaine ferroviaire, en vue de l'exploitation de gisements miniers ou pour des raisons d'ordre militaire. Une seule de ces revendications avait déjà été soumise dans le cadre du processus régi par la Politique des revendications particulières.

Une rencontre devait avoir lieu dans les locaux de la Commission le 27 février et le 30 mars 1998 afin de discuter de la proposition et, au besoin, d'élaborer une stratégie. Y participaient des représentants de la Première Nation et ses conseillers juridiques, des représentants de la Direction des revendications particulières, de la Division du financement de la recherche et de la Direction des négociations au MAINC, les conseillers juridiques du ministère de la Justice ainsi que des membres du personnel de la CRI.

Toutes les parties ont alors convenu de régler ensemble des problèmes juridiques déjà fort anciens. Elles se réuniront tous les deux mois environ.

Première Nation de Michipicoten [projet pilote], Ontario

En octobre 1996, la Première Nation a proposé au ministre Irwin un moyen de régler plus rapidement et d'une façon plus équitable un certain nombre de revendications particulières. La démarche en question est unique en ce sens qu'elle amène les parties à travailler ensemble à la recherche des documents historiques, à l'identification des problèmes, à une meilleure coordination des recherches juridiques ainsi que, au besoin, à une présentation conjointe de mémoires au ministère de la Justice.

Les parties se sont rencontrées en décembre 1996 pour discuter des détails de la proposition. La Commission a été appelée à intervenir en tant qu'organe facilitateur. En janvier 1997, des représentants de la CRI, de la Première Nation de Michipicoten et du Canada se sont entretenus de la marche à suivre pour les recherches relatives à neuf revendications ainsi que du contenu d'un éventuel protocole d'entente sur les négociations.





La Commission a rencontré les parties plusieurs fois en février et en mars afin d'arriver à une version finale du protocole d'entente et de l'énoncé des modalités de recherche. Le 25 mars 1997, le protocole était signé par tous les intervenants. Depuis, le Canada a préparé, à l'intention des autres parties, des rapports périodiques de ses recherches sur diverses revendications.

En août 1997, la Première Nation a présenté les deux premiers dossiers constitués dans le cadre du projet pilote. Trois autres revendications fondées sur la cession de terres de réserve seront soumis d'ici le 31 octobre. Un bulletin a également été publié durant la dernière semaine du mois d'août afin d'expliquer les enjeux de l'audience publique de septembre et de faire le point sur les activités en cours. Ce genre de bulletin est essentiel à la compréhension du projet pilote.

L'audience publique a eu lieu à Michipicoten les 9 et 10 septembre sous la présidence du commissaire Augustine. Il a alors été convenu que tous les témoignages oraux ainsi que les documents écrits ou audio-visuels seraient versés directement au dossier historique assemblé par le chercheur.

Le projet pilote de Michipicoten représente une nouvelle étape dans le dialogue en cours entre le Canada et les Premières Nations. Il s'agit là d'un concept novateur visant à régler d'une façon juste et efficace les revendications que font valoir depuis longtemps déjà les requérants. Il ne reste plus qu'à souhaiter qu'on s'en inspire pour les négociations à venir. La Commission est d'avis que la facilitation et la médiation contribuent à rapprocher les parties. C'est ce principe que l'on met à l'épreuve dans ce projet, et les résultats parlent d'eux-mêmes.

**Première Nation de Mistawasis
[cessions, 1911, 1917 et 1919], Saskatchewan**

Les requérants prétendent que les cessions de 1911, 1917 et 1919 n'ont aucune valeur parce que la bande à l'époque a été mal conseillée, que ces cessions ont été obtenues au mépris de la *Loi des sauvages* et que les marchés conclus étaient déraisonnables. L'enquête a été suspendue à la demande de la Première Nation.

**Bande indienne d'Osoyoos
[revendication particulière de J.C. Haynes],
Colombie-Britannique**

En janvier 1996, la Première Nation a demandé par écrit à la Commission d'examiner les coûts des négociations entourant la compensation à verser



relativement à la revendication de J.C. Haynes. Les parties étaient arrivées à une impasse. La Commission a alors offert ses services de médiation afin d'aider les parties à arriver à une solution. En mai 1996, les discussions sont de nouveau tombées au point mort; la Commission s'est employée tout au long de l'année à faire en sorte que le processus reprenne. En décembre 1997, la Première Nation d'Osoyoos était arrivée à une entente avec le Canada et la Colombie-Britannique.

**Première Nation anishinabée de Roseau River
[cession, 1903], Manitoba**

Les requérants prétendent que la Couronne a manqué à ses obligations de fiduciaire et violé les dispositions du Traité 1 en exerçant des pressions pour obtenir la cession de 12 milles carrés de terres de réserve et en procédant par des moyens discutables à la vente aux enchères des différents lots. La première fois que cette revendication a été présentée, en 1982, elle ne portait que sur la compensation à laquelle la bande avait droit par suite de la vente, par le gouvernement, des terres cédées en 1903. Au cours d'une séance de planification tenue en décembre 1993, la Première Nation a également soulevé la question de la validité de la cession. En novembre 1996, les parties ont convenu de procéder à des recherches conjointes, avec le concours de la Commission, en vue d'une nouvelle présentation au Bureau des revendications particulières. Les modalités du projet conjoint ont été arrêtées en février 1997. La Commission a suivi jusqu'à la fin les travaux de l'entrepreneur, qui a déposé son rapport en septembre 1997. Au mois d'octobre, les parties se sont rencontrées dans les locaux de la CRI afin de discuter de son contenu. Une fois que le conseiller juridique de la Première Nation aura fait connaître son avis, la revendication sera communiquée au ministère de la Justice.

**Première Nation de Salt River
[droits fonciers issus de traités], Territoires du Nord-Ouest**

En 1992, le Canada a reconnu que la Première Nation n'avait pas reçu toutes les terres qui lui avaient été promises par traité. En février 1996, insatisfaits des progrès des négociations en cours, les requérants ont demandé à M. Robert F. Reid, de la Commission, d'intervenir en tant que médiateur. En mai 1996, le Canada a rejeté cette proposition. La Commission suit de près l'évolution du dossier.





**Première Nation de Squamish
[réserve n° 5 de Capilano — revendication de Bouillon],
Colombie-Britannique**

Cette revendication porte sur la préemption présumée de la réserve squamish no 5 de Capilano dans les années 1880. Après le début de l'enquête de la Commission, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a accepté la revendication pour négociations conformément à la Politique des revendications particulières. En 1995, la Commission a été appelée à intervenir dans le processus. Les rencontres avec les parties se poursuivent.

**Première Nation de Thunderchild
[cession, 1908], Saskatchewan**

En novembre 1996, les parties ont convenu de faire appel à la Commission relativement aux négociations en cours. Le conseiller de la CRI pour les questions juridiques et de médiation, M. Robert F. Reid, participe activement au processus en sa qualité de médiateur. La revendication porte sur le troisième critère de compensation énoncé dans la Politique des revendications particulières concernant la perte de jouissance. Les premières rencontres ont eu lieu en janvier 1997 et se sont poursuivies tout au long du dernier exercice financier.

**Corporation des tribus assujetties au Traité 8
[droits fonciers issus de traités], Territoires du Nord-Ouest**

En 1992, le Canada a accepté pour négociations la revendication fondée sur des droits fonciers conférés par traité qu'a présentée la Corporation des tribus assujetties au Traité 8. La Commission est intervenue à la demande des requérants par l'entremise du négociateur du Canada. Des documents de fond ont été communiqués à ce dernier afin qu'il envisage la possibilité que la Commission assiste à une rencontre des parties qui devait avoir lieu à Lutsel K'e en septembre 1997. La Direction des revendications particulières du MAINC s'étant penchée sur la question, le Canada a exprimé certains doutes quant à l'opportunité d'une intervention de la Commission à ce stade particulier du processus parce que les questions soulevées ne lui semblaient pas être couvertes par la Politique. La Commission suit de près l'évolution de ce dossier.



ANNEXE B

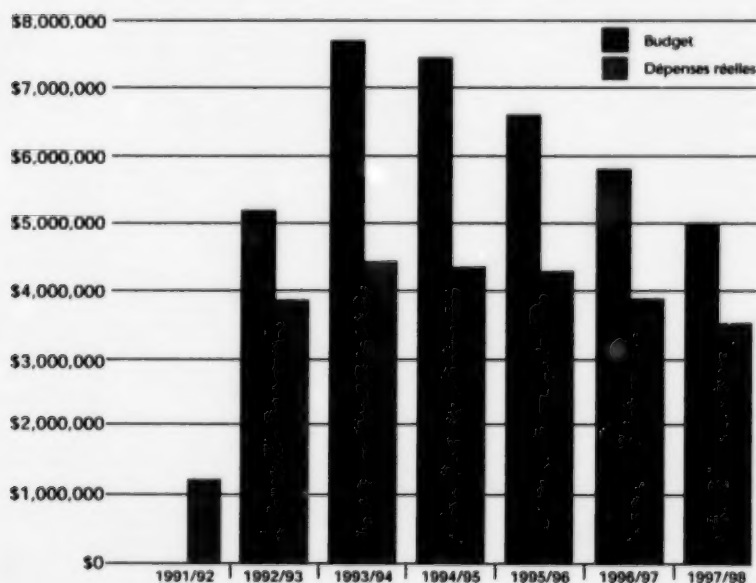
OPÉRATIONS

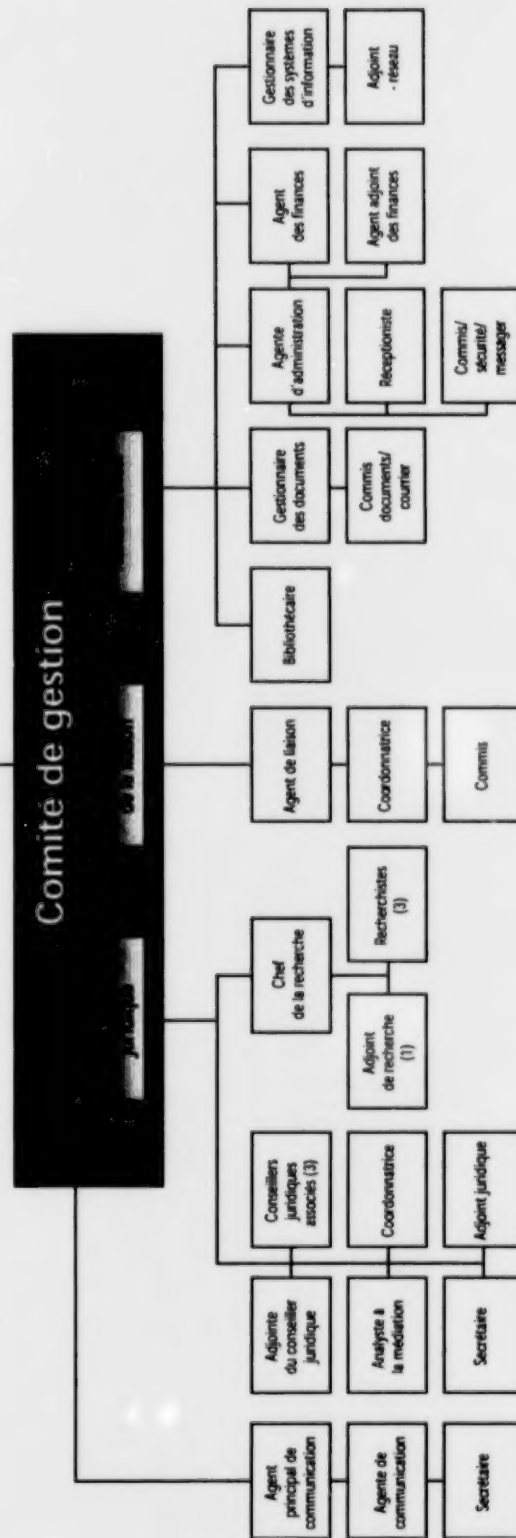
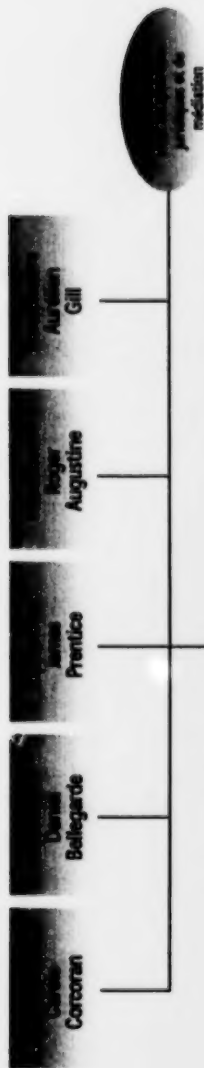
La Commission des revendications des Indiens dispose d'un effectif de 40 personnes dont la moitié sont d'origine autochtone. Elle est administrée par un comité de gestion composé de l'Administrateur, du Conseiller juridique et de la Directrice de la liaison. À la lumière des orientations stratégiques que lui transmettent les coprésidents, dont il relève, le comité s'occupe de la gestion quotidienne de l'organisation.

FINANCES

La Commission continue d'appliquer des pratiques de gestion financière prudentes. La figure ci-dessous indique les sommes d'argent prévues au budget et les dépenses de la Commission depuis sa création. En 1997-1998, elle a dépensé 3,5 millions \$ dans le cadre d'un budget approuvé de 4,9 millions \$, réalisant ainsi des économies d'environ 1,4 million \$. Les économies accumulées depuis la mise sur pied de la Commission représentent maintenant quelque 13,2 millions \$.

Ensemble des dépenses de la Commission depuis le début





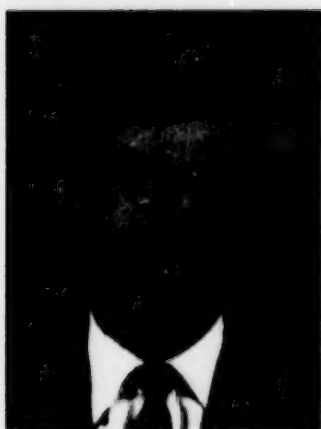


ANNEXE C

LES COMMISSAIRES

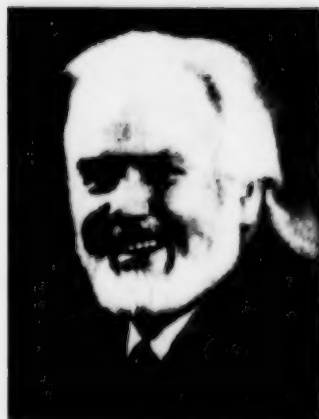


Assiniboine-cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, le coprésident **Daniel J. Bellegarde** a participé, de 1981 à 1984, au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies de 1984 à 1987, il est élu vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations en 1988, poste qu'il occupe jusqu'en 1997. Il est actuellement expert-conseil en administration et en gestion des affaires publiques. M. Bellegarde a été nommé commissaire le 27 juillet 1992, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens le 19 avril 1994.



Attaché au cabinet Rooney Prentice, de Calgary, le coprésident **P.E. James Prentice**, c.r. possède une vaste expérience des revendications territoriales des Autochtones, qu'il a acquise notamment en qualité de conseiller juridique et de négociateur pour le gouvernement de l'Alberta lors de la négociation tripartite qui devait aboutir, en 1989, au règlement de la revendication soumise par la bande de Sturgeon Lake. Membre de l'Association du Barreau canadien, conseiller de la Reine depuis 1992, M^e Prentice a été nommé commissaire le 27 juillet 1992, puis coprésident de la commission des revendications des Indiens le 19 avril 1994.





Micmac natif d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick), Roger J. Augustine y a exercé les fonctions de chef de 1980 à 1996. Président de l'Union of NB-PEI First Nations de 1988 jusqu'en janvier 1994, il est actuellement président de Black Eagle Management Enterprises et membre du conseil de gestion de l'Eagle Forest Products, ainsi que président de son conseil consultatif sur l'environnement et les communications. En 1993 et en 1994, il a reçu la prestigieuse médaille de distinction décernée par le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies en reconnaissance de sa participation à la fondation et à la bonne marche de l'Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre ainsi que de la Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. En février 1996, il a été nommé directeur de l'Office national de développement économique des Autochtones par le ministère fédéral de l'Industrie. Au mois de juin de la même année, il a été honoré du titre de Miramichi Achiever par la Miramichi Regional Development Corporation. M. Augustine a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.



D'origine dénée, Carole T. Corcoran est née dans la réserve indienne de Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Avocate de profession, elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. En 1990-1991, elle a été membre de la Commission royale sur l'avenir du Canada, puis, de 1993 à 1995, de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Elle a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.



Natif du village montagnais de Mashteuiatsh (Pointe-Bleue), **Aurélien Gill** y a exercé les fonctions de chef pendant neuf ans. Il a contribué à la fondation d'un bon nombre d'associations autochtones importantes, dont le Conseil Atikamekw et Montagnais, le Conseil de la Police amérindienne, la Corporation de Développement Économique Montagnaise, et la Fraternité des Indiens du Canada (aujourd'hui l'Assemblée des Premières nations). Ancien directeur régional (Québec) au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Gill est membre de l'Office national du développement économique des autochtones. Il oeuvre également au sein de plusieurs conseils d'administration, dont celui de l'Université du Québec à Chicoutimi et du Centre de génie du Nord de l'Université de Montréal. Il est membre des conseils de gestion de l'environnement du gouvernement fédéral et de la province de Québec. En 1991, il a été décoré de l'Ordre national du Québec. M. Gill a été nommé commissaire de la Commission des revendications des Indiens le 8 décembre 1994.

